



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS - CCPJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

GUSTAVO BRASIL ROMÃO E SILVA

**A SUSTENTABILIDADE COMO PARÂMETRO DE CONTROLE PELO TRIBUNAL
DE CONTAS DA UNIÃO**

**RIO DE JANEIRO
2017**

GUSTAVO BRASIL ROMÃO E SILVA

**A SUSTENTABILIDADE COMO PARÂMETRO DE CONTROLE PELO TRIBUNAL
DE CONTAS DA UNIÃO**

Dissertação apresentada como requisito do Programa de Pós-graduação em Direito – PPGD da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO para a obtenção do Título de Mestre em Direito e Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa: Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade.

Orientador: Prof. Dr. ANDRÉ RICARDO CRUZ
FONTES

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a HELENA ELIAS PINTO

RIO DE JANEIRO
2017

S586 Silva, Gustavo Brasil Romão e.
A sustentabilidade como parâmetro de controle pelo Tribunal de
Contas da União / Gustavo Brasil Romão e Silva, 2017.
97 f. ; 30 cm

Orientador: André Ricardo Cruz Fontes.
Coorientadora: Helena Elias Pinto.
Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

1. Brasil. Tribunal de Contas da União. 2. Mudanças climáticas.
3. Sustentabilidade. 4. Política pública. I. Fontes, André Ricardo
Cruz. II. Pinto, Helena Elias. III. Universidade Federal do Estado do
Rio de Janeiro. Centro de Centro de Ciências Jurídicas e Políticas.
Curso de Mestrado em Direito. IV. Título.

CDD – 343.81034

GUSTAVO BRASIL ROMÃO E SILVA

A SUSTENTABILIDADE COMO PARÂMETRO DE CONTROLE PELO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO

Dissertação apresentada como requisito do Programa de Pós-graduação em Direito – PPGD da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO para a obtenção do Título de Mestre em Direito e Políticas Públicas.

Aprovada em _____ de _____ de 2017.

Prof. Dr. André Ricardo Cruz Fontes
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO
Orientador

Prof.^a Convidada Dr.^a Helena Elias Pinto
Universidade Federal Fluminense - UFF
Coorientadora

Prof. Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO
Avaliador

RIO DE JANEIRO
2017

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação a Deus, minha família, amigos, colegas de turma e orientadores pelo apoio, força, incentivo, companheirismo e amizade. Sem eles nada disso seria possível.

AGRADECIMENTOS

A Deus e ao meu anjo da guarda por nunca me deixarem sentir-me só nesta jornada. Aos meus pais pelo exemplo e por sempre acreditarem e investirem na minha educação. À minha irmã por sempre me guiar o caminho. Aos meus avós por serem sempre meu porto seguro. Aos meus amigos que mesmo muitas vezes distantes por circunstâncias da vida sempre se fizeram presentes. Ao meu orientador André e à minha coorientadora Helena por me aceitarem, acreditarem nesse projeto e terem confiança na sua realização do início ao fim – sua gentileza, cordialidade e sabedoria sempre impulsionaram a seguir a diante. Aos meus colegas do Mestrado pelo apoio, cumplicidade e amizade dentro e fora da sala de aula. A todos os professores que tive no Mestrado, na Graduação e dos tempos de escola, pela paciência e direcionamento da minha formação ética, profissional e acadêmica. Muito obrigado.

“A persistência é o menor caminho do êxito”.
(Charles Chaplin)

RESUMO

Esta pesquisa respondeu, através de pesquisa bibliográfica ao problema que tem seu centro na justificação da sustentabilidade como parâmetro de controle pelo Tribunal de Contas da União, apontando o quadro fático-axiológico e jurídico regulamentador desta atuação, e também identificando suas diversas dimensões, delineando uma conceituação para a auditoria ambiental que é exercida pelo TCU e, finalmente, analisando concretamente a ocorrência deste fenômeno através da análise da jurisprudência do Plenário da Corte de Contas, sob o prisma da temática das mudanças climáticas – uma das principais preocupações da doutrina do desenvolvimento sustentável. O estudo em sua maior parte é exploratório e explicativo da realidade social exposta, mas também possui nuances crítico-descritivas. Além disso, foi realizado de forma interdisciplinar, utilizando o ferramental da Ciência Política como forma de nutrir conceitualmente discussões jurídicas. As informações foram coletadas a partir de uma análise documental, em especial atos normativos e publicações acadêmicas e institucionais, bem como jurisprudência do Plenário do TCU, e foram analisadas através do método qualitativo, com o propósito de contribuir academicamente para o debate desta área tão pouco pesquisada no Brasil. Ao final são apresentados os resultados para os questionamentos suscitados na pesquisa, destacando-se a relevância desta atuação do TCU e identificando um fator que pode ser considerado um problema.

Palavras-chave: Direito fundamental à boa administração pública. Políticas públicas. Sustentabilidade. Tribunal de Contas da União. Mudanças climáticas.

ABSTRACT

This research answered through literature to the problem that has its center in the justification of sustainability as a control parameter by the Federal Court of Accounts of Brazil, pointing to the fact or set of values and legal framework regulators of this activity, and also identifying its various dimensions, outlining a concept for environmental audit is carried out by the TCU and finally, specifically analyzing the occurrence of this phenomenon by analyzing the jurisprudence of the Federal Court of Accounts of Brazil's Plenum under the thematic prism of climate change - one of the sustainable development doctrine's main concerns. The study for the most part is exploratory and explanatory of the exposed social reality, but also has critical-descriptive aspects. Moreover, it was performed interdisciplinary way, using the tools of Political Science as a way of nurturing conceptually legal discussions. Information was collected from documentary analysis, especially normative acts and academic and institutional publications and jurisprudence of the TCU's Plenum, and were analyzed using qualitative method, in order to academically contribute to the debate in this area as little researched in Brazil. At the end, are presented the results for the questions raised in the research, highlighting the relevance of this "TCU" performance and identifying a factor that can be considered a problem.

Keywords: Fundamental right to good public administration. Public policy. Sustainability.

Federal Court of Accounts of Brazil. Climate changes.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3P	Agenda Ambiental na Administração Pública.
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental.
ANA	Agência Nacional de Águas.
Art.	Artigo.
ATER.	Assistência Técnica e Extensão Rural.
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
CEMADEN	Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente.
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
DF	Distrito Federal.
DJ	Diário da Justiça.
EFS	Entidade Fiscalizadora Superior.
Eletrobras	Centrais Elétricas Brasileiras S.A..
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias.
FMI	Fundo Monetário Internacional.
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.
Inpe	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions.</i>
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal.
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
Min.	Ministro(a).
MMA	Ministério do Meio Ambiente.
MS	Mandado de Segurança.
nº	número.
ONG	Organização não-governamental.
ONU	Organização das Nações Unidas.
OLACEFS	Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
p.	página.
PDFA	Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental.
PEG	Programa de Eficiência do Gasto.

Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A..
Plano ABC	Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura.
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente.
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima.
Procel EPP	Subprograma Procel Eficiência Energética em Prédios Públicos.
PU	Parecer Único.
RE	Recurso Extraordinário.
Rel.	Relator(a).
RI	Regimento Interno.
SAI	<i>Supreme Audit Institution.</i>
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente.
STF	Supremo Tribunal Federal.
TCU	Tribunal de Contas da União.
TI	Terras Indígenas.
UC	Unidade de Conservação.
WGEA	<i>Working Group on Environmental Auditing.</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 A SUSTENTABILIDADE COMO UM NOVO REFERENCIAL DE RESULTADO LEGÍTIMO E EFICIENTE PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	17
1.1 Os paradigmas das ações administrativas do Estado.....	18
1.1.1 <i>A transitoriedade do conhecimento e a introdução de novos paradigmas.....</i>	<i>18</i>
1.1.2 <i>A revisão dos paradigmas da ação administrativa estatal.....</i>	<i>20</i>
1.2 O desafio da boa administração pública.....	23
1.3 A administração sustentável e o texto constitucional de 1988.....	28
1.3.1 <i>A garantia da administração sustentável.....</i>	<i>29</i>
1.3.2 <i>A sustentabilidade na Constituição de 1988.....</i>	<i>32</i>
1.4 O controle da sustentabilidade.....	33
1.5 O controle externo levado a efeito pelo Tribunal de Contas da União.....	35
1.6 A avaliação de políticas públicas de acordo com o parâmetro da sustentabilidade..	38
2 A APLICAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE COMO PARÂMETRO DE CONTROLE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	45
2.1 A Corte de Contas como Entidade Fiscalizadora Superior.....	46
2.2 As auditorias ambientais e a perspectiva de atuação do TCU.....	47
2.3 A regulamentação da sustentabilidade como parâmetro de controle pelo TCU.....	51
2.4 As dimensões de atuação do TCU no controle de sustentabilidade.....	54
3 A ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DAS CONTAS DO GOVERNO FEDERAL SOB O REFERENCIAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....	58
3.1 O parecer prévio do TCU e os relatórios orçamentários.....	58
3.2 A metodologia utilizada.....	60
3.3 A Auditoria Global Coordenada em Mudanças Climáticas.....	63
3.3.1 <i>Políticas públicas para a Amazônia e mudanças no clima.....</i>	<i>65</i>
3.3.2 <i>Políticas públicas para a adaptação do Semiárido.....</i>	<i>67</i>

3.3.3 Políticas públicas para a adaptação das Zonas Costeiras.....	70
3.3.4 Políticas públicas para a adaptação do Setor Agropecuário.....	71
3.4 O combate às queimadas no Brasil.....	72
3.5 A promoção do uso racional e sustentável de recursos naturais.....	74
3.6 A fiscalização da internalização de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.....	76
3.7 Considerações finais acerca do controle externo e mudanças climáticas.....	77
CONCLUSÃO.....	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS.....	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS CONSULTADAS.....	96

INTRODUÇÃO

A presente dissertação é o resultado de pesquisa realizada no âmbito da linha de pesquisa “Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade” vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – PPGDPP/UNIRIO.

O objetivo da pesquisa é analisar a sustentabilidade como parâmetro de controle das ações do Governo Federal pelo Tribunal de Contas da União. Trata-se de assunto de grande importância. É possível dizer que há uma interseção muito grande entre as ideias de sustentabilidade e de responsabilidade. Toda a ação, seja ela pública ou privada, inevitavelmente produzirá uma reação, uma consequência. E essa consequência pode ser imediata ou mediata, percebida, neste último caso, somente a médio ou a longo prazo.

Quer dizer, fazendo escolhas sustentáveis ou não, cada um é responsável pelas consequências atreladas a tais escolhas, tanto no presente e, principalmente, no futuro. Agir de forma sustentável denota a intenção de continuidade e manutenção de recursos. Esses recursos podem ser identificados como econômico-financeiros, ambientais e até mesmo sociais. Mas é impossível não atrelar esses recursos uns aos outros, ou crer que a extinção de qualquer um deles não afetará significativamente os demais. Este trabalho dará um enfoque substancial à sustentabilidade ambiental, e seus reflexos na sustentabilidade econômico-financeira, corte necessário diante da amplitude do tema.

A importância deste assunto também se revela na medida em que a Constituição Federal de 1988 consagrou em seu art. 225 a preocupação com a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esse ideal busca manter um padrão de qualidade de vida nos dias de hoje, bem como preservar recursos para as futuras gerações.

Aliada a essa temática, de meio ambiente equilibrado, está a ideia de desenvolvimento sustentável, conceito que ganha cada vez mais força e aceitabilidade, haja vista o crescimento do aquecimento global e tentativa global de reunião de esforços para mitigá-lo, como foi visto nas recentes Conferências das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, a COP 21, realizada na França em 2015, e a COP 22, realizada em Marrocos.

Isso tudo revela a necessidade de que a atuação governamental seja guiada por padrões sustentáveis de consumo, buscando fomentar uma economia de baixo carbono e que promova o bom manejo dos recursos naturais equilibrando necessidades sociais, econômicas e ambientais. E tem-se que a atuação estatal se dá por meio de escolhas públicas, as quais se consubstanciam em políticas públicas.

Nesse questionamento do referencial o qual deve pautar as escolhas públicas, ressalta-se a consolidação do direito fundamental à boa administração pública como um novo paradigma das ações administrativas estatais e seus reflexos na formulação e acompanhamento das políticas públicas pelo ente público. Nesse sentido, emergem-se conceitos de gestão e governança pública, além de parâmetros fundacionais da boa administração, como a eficiência e a legitimidade.

Nesta perspectiva, a legitimidade se revela parâmetro fundacional de uma boa escolha pública. Existem diversos fatores e critérios que tornam uma decisão legítima. O critério que esta pesquisa se debruçará é o da administração sustentável.

Da fácil compreensão da importância do atingimento do resultado sustentável nas escolhas públicas, emerge a necessidade de controle. A sustentabilidade será apontada como parâmetro de controle das políticas públicas e o ator escolhido para análise de controle é o Tribunal de Contas da União.

O TCU, ator comumente associado a questões financeiras e contábeis, será evidenciado como instituição capaz de colaborar para consolidação de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável no país, através de suas ações indutoras de mudanças na estrutura pública e no comportamento dos agentes públicos – e até mesmo privados utilizadores de recursos públicos. A pesquisa demonstrará a atuação pedagógica e preventiva da Corte de Contas, que, no entanto, não deixa de levar a efeito suas atribuições constitucionais de controle *a posteriore* sancionando agentes responsáveis por atos ilegais, ilegítimos e/ou antieconômicos e auxiliando o Congresso Nacional em sua função de controle externo do Poder Executivo.

Este trabalho, portanto, buscará analisar a atuação do Tribunal de Contas da União sob o ponto de vista das auditorias ambientais, momento no qual, como se verá, em que a Corte de Contas utiliza o parâmetro da sustentabilidade em sua atividade fiscalizadora e avaliativa.

Neste momento, é importante explicar a metodologia empregada na pesquisa. De início, cumpre assinalar que se trata de uma pesquisa que converge diversos aspectos. Pode-se dizer que os primeiros dois capítulos buscam explorar a temática proposta, descrevendo uma realidade existente, explicando como e porque se chegou a este ponto.

Trata-se de um trabalho exploratório, pois o estado da arte da matéria investigada é bastante incipiente, com poucas produções acadêmicas específicas, o que decorre da novidade do tema tratado. Também se pode dizer que se trata de uma abordagem descritiva, pois na medida em que a pesquisa vai desvendando a temática, esta descreve uma realidade. Por outro

lado, trata-se de uma pesquisa também explicativa, isto porque busca explicar um fenômeno social existente – a utilização, pelo Tribunal de Contas da União, da sustentabilidade como um parâmetro no desempenho de suas atribuições de controle externo.

Anote-se que no último capítulo a abordagem da pesquisa difere-se do apresentado nos capítulos anteriores. O foco é na descrição concreta do fenômeno através da jurisprudência do Plenário da Corte de Contas. Todavia reserva-se um espaço para uma abordagem crítica acerca dessa realidade encontrada nos acórdãos mencionados.

Em linhas gerais, é possível dizer que se destaca na pesquisa a utilização do meio dedutivo, através da pesquisa bibliográfica para responder ao problema que tem seu centro na justificação fático- jurídica e na identificação/comprovação do emprego da sustentabilidade como critério de controle pelo TCU.

Para a coleta das informações foi utilizado o método documental. Desta maneira, realizou-se um estudo sistematizado que contou como fonte o acervo de livros da biblioteca do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), da biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF), bem como da biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj).

Além disso, foram extraídas informações de sítios de órgãos públicos na *Internet*, como do Tribunal de Contas da União e também do Supremo Tribunal Federal, os quais também foram importante fonte de jurisprudência sobre o tema tratado. A *Internet* também foi fonte para encontrar inúmeras publicações acadêmicas, bem como periódicos especializados, além de legislações diversas, dissertações e teses sobre temas conexos.

No que diz respeito em específico sobre jurisprudência, cabe separar em duas partes. A primeira diz respeito à jurisprudência judicial, em específico, *leading cases* do Supremo Tribunal Federal que foram utilizados com a finalidade de enriquecer o embasamento teórico da pesquisa.

A segunda parte diz respeito à jurisprudência do Plenário do Tribunal de Contas da União, fonte de acórdãos que foram mencionados em diversos momentos no texto, a fim de apontar para o leitor casos concretos daquilo que está sendo colocado em teoria, além de servir de base para a análise de situações concretas específicas examinadas no terceiro capítulo. Foram colacionados acórdãos desde o ano de 2009 até o ano de 2016.

Vale dizer que as informações coletadas foram analisadas através do método qualitativo, conferindo-se mais relevância ao conteúdo encontrado nos documentos, esteja este presente ou ausente. É também interessante destacar que o estudo foi realizado de forma

interdisciplinar, utilizando-se, em diversos momentos, o ferramental da Ciência Política, em especial da disciplina das Políticas Públicas, como forma de nutrir conceitualmente as discussões jurídicas.

A análise desses dados foi processada de forma crítica a partir da opinião de especialistas no assunto mediante confronto de argumentos, fichamentos das principais ideias, bem como com a elaboração de resumos com o objetivo de elencar ideias e expor opiniões de forma clara, concisa e de fácil compreensão para o leitor.

No primeiro capítulo, inicialmente, é debatida a questão da definição de paradigma e sua relação com a evolução do conhecimento científico, para se chegar à análise da transição de paradigmas nas ações administrativas estatais ao longo do século XX até a atualidade.

Em seguida, são tecidas considerações acerca da necessidade de haver uma boa administração dos recursos públicos. Diante de uma conjuntura na qual o orçamento público coloca-se como um limite objetivo à tomada de decisão pelo administrador público, a adoção de escolhas racionais torna-se essencial. Neste sentido, é trabalhada a questão do direito fundamental à boa administração pública como um novo paradigma das ações estatais e que deve ser respeitado na formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas. É destacada a importância da eficiência e da legitimidade nas escolhas públicas.

O critério da administração sustentável é trazido à tona como um critério legitimador das ações estatais. Neste momento é justificada essa posição argumentando-se à luz do ideal de desenvolvimento sustentável e sua correlação com o princípio solidariedade intergeracional, identificado no art. 225 da Constituição Federal e reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Diante dessa previsão constitucional de salvaguarda da sustentabilidade nas escolhas públicas é explicada a importância de haver controle. Nessa perspectiva, é mencionada a atribuição constitucional de controle externo pelo Tribunal de Contas da União, destrinchando suas características, atribuições, composição, além de iniciar o debate acerca de seu desafio de aplicar a sustentabilidade como critério de controle em sua atividade fiscalizadora e avaliativa da Administração Pública federal e dos demais entes ou atores, público ou privados, recebedores de verbas ou isenções públicas.

Já no segundo capítulo é tratada a questão da aplicação da sustentabilidade como um parâmetro de controle pela Corte de Contas. Inicialmente, busca-se definir o TCU como uma Entidade Fiscalizadora Superior, o que isso significa e, além disso, uma vez sendo caracterizado como tal, o que Tribunal pode e deve fazer para contribuir para o desenvolvimento de uma Administração Pública sustentável no país.

Além disso, são mencionadas diversas conceituações do que seria uma auditoria pública no setor público, as contribuições de organizações internacionais como a INTOSAI para o aperfeiçoamento desta prática, além de suas modalidades e objetivos, buscando-se chegar a uma definição caracterizadora da atuação do Tribunal de Contas da União nesta seara.

Em seguida, são analisados os instrumentos normativos disciplinadores da atuação da Corte de Contas e, depois, dissecadas as dimensões de sua atuação no controle da sustentabilidade, essencial para se compreender como esta é utilizada pelo TCU como parâmetro de seu controle externo.

No terceiro e último capítulo a intenção é averiguar concretamente a teoria apresentada nos capítulos anteriores. Nesta perspectiva, é demonstrado o ponto de partida da investigação acerca da aplicação da sustentabilidade como parâmetro de controle pelo Tribunal de Contas da União: os acórdãos da Corte referentes às análises das prestações de conta presidenciais – do ano de 2009 até 2015.

Em seguida, a metodologia desse momento da pesquisa é detidamente apresentada, por se tratar de momento singular na pesquisa. Então, o objeto averiguado é axiologicamente recortado, voltando-se à questão das mudanças climáticas, um dos inúmeros elementos associados à noção de desenvolvimento sustentável e políticas públicas sustentáveis.

Por conseguinte, a partir do diagnóstico das análises das contas presidenciais são colocadas diversas ações de controle externo realizadas pelo TCU, com a aplicação da sustentabilidade, em específico em sua vertente relativa à mitigação e adaptação dos efeitos das mudanças climáticas. São diversas auditorias e levantamentos realizados pela Corte de Contas mencionados nos acórdãos das referidas análises das prestações de contas.

Desta maneira, se identificará a atuação do TCU nesta seara, inclusive vislumbrando, em alguns casos, a efetividade (ou inefetividade) de seu papel indutor de mudanças na Administração Pública federal, bem como na sociedade como um todo. Além disso, diante dos fatos apresentados, será possível visualizar e compreender se a realização de tais ações de controle externo de sustentabilidade é uma prioridade imutável, ou se é deixada de lado quando surgem outras demandas na agenda do Tribunal de Contas da União.

1 A SUSTENTABILIDADE COMO UM NOVO REFERENCIAL DE RESULTADO LEGÍTIMO E EFICIENTE PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste capítulo, de início, será debatida a questão dos paradigmas das ações administrativas estatais, partindo de uma definição de paradigma e sua relação com a evolução do conhecimento científico. Com base nisso será analisada a transição de paradigmas nas ações do Estado administrador público ao longo do século XX até os dias de hoje.

Nesse questionamento do referencial o qual deve pautar as escolhas públicas, será discutido o direito fundamental à boa administração pública, enquanto um novo paradigma das ações estatais em face à crise do Estado providência e seus reflexos na formulação e acompanhamento das políticas públicas pelo ente público.

Assim, será colocada a discussão acerca da efetivação de direitos constitucionalmente previstos através de políticas públicas ao lado do limite objetivo que é o orçamento público, alçando a importância de uma Administração Pública que faça boas escolhas públicas, escolhas racionais, baseadas em informações precisas e sempre tendo como pano de fundo atender os ditames constitucionais.

Nesse momento será relativizada a denominada discricionariedade administrativa, propondo-se um sistema de escolha ordenada e pautada no bem estar da presente geração, assim como das futuras. Para tanto serão introduzidas noções de gestão e governança pública, além de emoldurados parâmetros fundacionais da boa administração, especialmente a eficiência.

Também será detalhado outro parâmetro fundacional de uma boa escolha pública, a legitimidade dessa decisão, que pode ser medida por diversos fatores e critérios. O critério que esta pesquisa se debruçará é o da administração sustentável. O ideal de desenvolvimento sustentável será referenciado, assim como a correspondência dos princípios da sustentabilidade e da equidade e responsabilidade intergeracional com a Constituição de 1988 e a jurisprudência do guardião da constituição brasileira, o Supremo Tribunal Federal. Para tanto, alguns conceitos doutrinários serão postos em paralelo a decisões paradigmáticas do STF.

Uma vez compreendida a importância do atingimento do resultado sustentável nas escolhas públicas, será trazida a necessidade de controle. A sustentabilidade será apontada como parâmetro de controle das políticas públicas e o ator escolhido para análise de controle é

o Tribunal de Contas da União. Finalmente, será traçado um breve perfil da instituição, suas competências e atribuições constitucionais, legais e regimentais.

No final do capítulo será debatida essa atividade avaliativa exercida pelo TCU, com vistas a enxergar criticamente suas possibilidades de gerar resultados positivos, sobretudo no contexto da aplicação da sustentabilidade como critério de controle pela Corte de Contas.

1.1 Os paradigmas das ações administrativas do Estado

Neste item, a pesquisa, inicialmente, se voltará para a elucidação do conceito de paradigma. Para tanto será estudada a lógica das revoluções científicas e do progresso do conhecimento.

A partir dessas premissas, será analisada a transição dos paradigmas que definiram a ação administrativa estatal ao longo do século XX até a atualidade, perfazendo um percurso que se inicia no Estado (Moderno) liberal, passa pelo Estado Providência e chega ao momento da crise do Estado Providência.

Nessa abordagem serão trazidas referências axiológicas de cada momento tratado e, além disso, será apontada a evolução dos referenciais paradigmáticos das ações administrativas estatais em cada momento.

1.1.1 A transitoriedade do conhecimento e a introdução de novos paradigmas

Para se entender o contexto em que se diz que uma ciência, seja ela qual for, adquiriu um novo paradigma é interessante recorrer ao pensamento de KUHN (1962, p. 208), filósofo que buscou estruturar a lógica das revoluções científicas. Para o autor, “um paradigma é aquilo que os membros de uma comunidade partilham e, inversamente, uma comunidade científica¹ consiste em homens que partilham um paradigma” (KUHN, 1962, p. 219).

Mas como ocorrem as mudanças de paradigmas? É possível supor que a existência de uma crise possa estar direta e necessariamente associada a uma mudança paradigmática. No entanto, KUHN (1962, p. 225) possui uma abordagem distinta.

¹ De acordo como pensamento de KUHN (1962, p. 220), “uma comunidade científica é formada pelos praticantes de uma especialidade científica. Estes foram submetidos a uma iniciação profissional e a uma educação similares”. O autor destaca que, em geral, “cada comunidade possui um objeto de estudo próprio” e que as escolas de pensamento que existem nas ciências são “comunidades que abordam o mesmo objeto científico a partir de pontos de vista incompatíveis” (KUHN, 1962, p. 220-221).

Segundo o filósofo, para a ocorrência de uma revolução no pensamento científico e, conseqüentemente uma mudança de paradigma, não precisa, necessariamente haver uma crise pré-existente:

[...] nenhuma parte importante da minha argumentação depende da existência de crises como um pré-requisito essencial para as revoluções; precisam apenas ser o prelúdio costumeiro, proporcionando um mecanismo de autocorreção, capaz de assegurar que a rigidez da ciência normal² não permanecerá para sempre sem desafio. É igualmente possível que as revoluções sejam induzidas através de outras maneiras, embora pense que isso raramente ocorre (KUHN, 1962, p. 225).

Além do mais, de acordo com o autor, “aparentemente o progresso acompanha, na totalidade dos casos, as revoluções científicas” (KUHN, 1962, p.208). É lógico inferir-se que as revoluções no pensamento científico sejam ensejadoras do progresso³. O que ocorre é que uma revolução termina com a vitória total de um lado sobre os demais (rivais) (KUHN, 1962, p. 209). O repúdio a um antigo paradigma, segundo KUHN (1962, p. 209), vem acompanhado de uma simultânea renúncia à maioria das obras (livros e artigos) que o consolidaram, “deixando de considera-los como objeto adequado ao escrutínio científico”.

Entretanto, o autor ressalta que “embora novos paradigmas raramente (ou mesmo nunca) possuam todas as potencialidades de seus predecessores, preservam geralmente, em larga medida, o que as realizações científicas passadas possuem de mais concreto” (KUHN, 1962, p.212).

Além disso, como salienta MOREIRA NETO (2008, p. 18), essa ruptura nem sempre ocorre instantaneamente, isto porque, segundo o renomado administrativista “o conceito de paradigma implica em certa dilação temporal, para que se complete não uma, mas um ciclo de mudanças”.

MOREIRA NETO (2008, p. 18-19) corrobora com o pensamento de KUHN ao admitir que aquele traz uma “implícita ideia de provisoriedade” em seu conceito de paradigma, e que a introdução de novos paradigmas parte do esgotamento da confiabilidade das premissas de seus predecessores, baseando-se na ideia da “transitoriedade do conhecimento”.

² Para KUHN (1962, p. 220-221) “‘ciência normal’ significa a pesquisa firmemente baseada em uma ou mais realizações científicas passadas. Essas realizações são reconhecidas durante algum tempo por alguma comunidade científica específica como proporcionando os fundamentos para sua prática posterior”.

³ Não obstante a possibilidade de ganhos, o autor ressalta que muitas vezes as perdas também ocorrem, mas são apagadas pelo lado vencedor (KUHN, 1962, p. 209). Porém, no fim das contas, que grupo vencedor admitirá que certos estavam seus oponentes e que o resultado de sua vitória não corresponde verdadeiramente a um progresso (KUHN, 1962, p. 209)?

Com base nas premissas estabelecidas por KUHN (1962, p. 219) e MOREIRA NETO (2008, p. 18), é possível compreender, por exemplo, como a ação administrativa do Estado foi sendo substituída ou, pelo menos, dramaticamente revista pelo pensamento científico desenvolvido com o passar do tempo. Essas mudanças podem ser observadas, no cenário da Administração Pública, através da análise de diversos períodos de tempo.

Inobstante o interesse em discutir a temática de forma mais ampla, esta pesquisa apenas se debruçará das transformações ocorridas no século XX até a atualidade. É o que se verá a partir do próximo item.

1.1.2 A revisão dos paradigmas da ação administrativa estatal

Neste momento, o interesse da pesquisa é perfazer o caminho das mudanças de paradigmas da ação administrativa do Estado através do desenrolar do século XX até a contemporaneidade. Notadamente, o século XX atestou a transição da noção de Estado (Moderno) liberal para Estado providência⁴, e a transição deste para o momento de crise do Estado providência, que subsiste até hoje. Essas transições ocasionaram alterações no espectro de atuação da Administração Pública e, conseqüentemente, dos paradigmas do direito administrativo (BAPTISTA, 2003, p. 18).

No contexto do Estado (Moderno) liberal, no que diz respeito à qualificação jurídica das ações estatais MOREIRA NETO (2008, p. 28) explica que até este momento:

[...] a ação administrativa era juridicamente qualificada pelos paradigmas vigentes no Estado Moderno, segundo três fundamentos: por sua **existência (realidade)**, por sua **validade (legalidade)** e por sua **eficácia (aptidão para produção de efeitos jurídicos pretendidos)**. (Grifou-se).

MOREIRA NETO (2008, p. 28) explica que o fundamento da existência era caracterizado pela “presença de todos os elementos jurídicos necessários”, enquanto que o da validade pela “perfeição jurídica de cada um deles”; e o da eficácia pela “possibilidade jurídica da produção dos efeitos visados pela Administração”.

Assim, essas três referências paradigmáticas incorporaram-se à dogmática do direito administrativo, constituindo “um patrimônio científico universalizado”, ou seja, verdadeiros paradigmas da atuação administrativa do Estado (MOREIRA NETO, 2008, p. 28).

⁴ Também chamado de Estado do Bem Estar Social ou *Welfare State*.

Na transição, do Estado (Moderno) liberal ao Estado providência, segundo KOSHIBA e PEREIRA (2004, p. 366), ocorre a superação da crença no liberalismo, “destruída pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e pela crise de 1929”, segundo a qual o governo (Administração Pública) deveria “interferir o menos possível na vida social e econômica e confiar na capacidade de autorregulação do mercado”.

Desta forma, buscou-se migrar do ideal de igualdade perante a lei para o ideal de igualdade através da lei. Assim, a “liberdade (...) deixa de ser um mero vínculo negativo para passar a ser um vínculo positivo, que só se concretiza mediante prestações do Estado” (SANTOS, 1996, p. 4). É o momento da ascensão do Estado providência que, de acordo com KOSHIBA e PEREIRA (2004, p. 368), emergiu no Brasil no Estado Novo de Vargas e que “distingue-se pelo seu forte componente promocional do bem-estar” e pela “consagração constitucional dos direitos sociais e econômicos” (SANTOS, 1996, p. 4).

De acordo com BAPTISTA (2003, p. 18) houve o abandono do aspecto agressivo e a “Administração passou a encarar igualmente o papel de prestadora e planejadora”⁵. Nesse sentido, o direito administrativo, que fora pensado para lidar com o contraste entre autoridade e liberdade, “viu-se, de súbito, tomado por questões de organização e de execução da função administrativa, que antes lhe eram, senão estranhas, ao menos subalternas” (BAPTISTA, 2003:19).

Ademais, conforme assevera FONTES (2009, p. 29) “uma sociedade somente poderá se reputar organizada se (...) assentada sobre a base geral do bem-estar coletivo”. O autor vai além e destaca que uma sociedade e, portanto, um governo que a administre, deve buscar “proporcionar e assegurar, conscientemente, uma vida feliz aos seus integrantes, oferecendo-lhes possibilidades máximas de satisfazer suas primeiras necessidades e de contribuir para o desenvolvimento de todas as suas capacidades úteis” (FONTES, 2009, p. 29).

Assim, no contexto da ação do Estado administrador público, aquelas três referências paradigmáticas - a existência, a validade, e a eficácia – deixam de ser as únicas seguidas, dando espaço às novas necessidades do cenário axiológico do Estado providência, que se refletiram na incorporação, segundo MOREIRA NETO (2008, p. 29), de quatro novas referências: a legitimidade, a finalidade, a eficiência e o resultado.

Contudo, como mencionado anteriormente, o próprio MOREIRA NETO (2008, p. 18) como salienta que essa ruptura nem sempre ocorre instantaneamente, isto porque, segundo o renomado administrativista “o conceito de paradigma implica em certa dilação temporal,

⁵ Em sentido parcialmente oposto, SANTOS (1996:4) não considera que o poder público tenha deixado de lado seu papel agressivo, tendo apenas colocado ao lado deste o atendimento a demandas sociais.

para que se complete não uma, mas um ciclo de mudanças”. Assim, por mais que a satisfação dos interesses da coletividade tenha alçado ao nível de resultado necessário, capaz de legitimar a ação estatal, nem todas as novas referências paradigmáticas foram subsumidas na ação administrativa do Estado, o que levou à instabilidade e crise do modelo de Estado providência.

É possível dizer que no cenário da crise do Estado providência, momento este que se perfaz até a atualidade, observou-se a “incapacidade financeira do Estado para atender às despesas sempre crescentes da providência estatal” (SANTOS, 1996, p. 6). Trata-se de um paradoxo que faz com que a providência seja “tanto mais necessária quanto piores são as condições para a financiar (exemplo: quanto maior é o desemprego, mais elevado é o montante dos subsídios do desemprego, mas menores são os recursos para os financiar, uma vez que os desempregados deixam de contribuir)” (SANTOS, 1996, p. 6).

Aliado a isso, dentre outros problemas, está o advindo da “criação de enormes burocracias que acumulam um peso político próprio, que lhes permite funcionar com elevados níveis de desperdício e de ineficiência” (SANTOS, 1996, p. 6).

Tal crise do Estado providência motivou diversos fenômenos relativos ao direito e atuação da Administração Pública, tais como os processos de desregulação, desestatização e privatização, que levaram o direito administrativo a se adaptar mais uma vez (BAPTISTA, 2003, p.19). Ficou claro que a Administração Pública, diante da evidência de que necessidades e direitos sociais, se mal equacionados, geram custos inviáveis para o Estado, deveria orientar a sua atuação com vistas na eficiência e, especialmente, no alcance das metas e resultados pretendidos, mas com *accountability* e legitimidade (em sentido elastecido).

O equilíbrio entre a atenção aos ditames constitucionais e a escassez de recursos orçamentários escancara a necessidade de boas escolhas públicas – escolhas essas capazes de contemplar, simultaneamente, os referenciais de legitimidade, a finalidade, a eficiência e de resultado.

Trata-se da elevação do direito fundamental à boa administração pública⁶ ao status de paradigma a ser incorporado pelo Estado administrador público em suas ações. É o que será tratado no item a seguir.

⁶ Essa pesquisa utiliza a terminologia “direito fundamental à boa administração pública” e não “princípio da boa administração pública”, pois entende que a primeira compreende uma noção mais abrangente do que a segunda, concordando com a proposição de FREITAS (2015, p. 118-119), que considera que tal direito fundamental configura “autêntico complexo de regras, direitos e princípios, encartados numa verdadeira síntese, que serve de antídoto contra o arbítrio (por ação ou por omissão)”. Além disso, conforme MENDES e BRANCO (2011, p. 158), “o catálogo dos direitos fundamentais vem-se avolumando, conforme as exigências específicas de cada momento histórico”. No caso, trata-se de consequência da crise do Estado providência.

1.2 O desafio da boa administração pública

A busca pelo este equilíbrio entre as necessidades sociais⁷, os direitos sociais⁸, objeto de promoção de políticas pelo Estado, e seus custos sociais⁹ é o grande desafio da atualidade para os gestores da Administração Pública. Esse desafio se torna cada vez maior em momentos de baixa de arrecadação, o que escancara a “incapacidade financeira do Estado para atender às despesas sempre crescentes da providência estatal” (SANTOS, 1996, p. 6). Trata-se de fenômeno recente, surgido entre o final dos anos 70 e início dos anos 80 do século XX (BAPTISTA, 2003, p. 19).

HOLMES e SUSTEIN (1999, p. 13-16) buscam desmistificar a ideia de que é possível existir direito sem custo para toda a sociedade, apontando que tanto os direitos sociais, quanto os individuais têm custos. Para os autores, o que vai limitar os direitos é a limitação da capacidade financeira do Estado (limite objetivo), pois impede o exercício máximo de todos os direitos ao mesmo tempo com a mesma magnitude (HOLMES e SUSTEIN, 1999, p. 101) – é o que se passou a denominar síndrome da escassez ou reserva do possível.

Esse debate expõe a necessidade de controle de economicidade nas escolhas públicas. TORRES (1994, p. 267) assevera que controlar a economicidade na Administração Pública significa buscar a “eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação”. Tal controle, portanto, segundo o jurista, “inspira-se no princípio do custo/benefício, subordinado à ideia de justiça, que deve prevalecer no fornecimento de bens e serviços públicos”. (TORRES, 1994, p.267).

Neste sentido, resta claro que a Administração Pública possui o dever de orientar a sua atuação com vistas ao alcance das metas e resultados pretendidos, e para tanto necessita ajustar sua “agenda de prioridades, por meio de avaliação qualitativa e quantitativa (*ex ante* e sucessiva)” do impacto das escolhas públicas que realiza (FREITAS, 2015, p.116).

⁷ De acordo com KERSTENETZKY (2012, p. 22), as necessidades sociais possuem justificativas sociais, pois são “oriundas da interdependência social: elas são definidas pela vida em sociedade, como o padrão de vida corrente, e têm sua origem em dependências que são nela criadas”.

⁸ Por sua vez, os direitos sociais possuem justificativa de moralidade política, pois como acentua o sociólogo Theodor H. MARSHALL, “bem-estar social equivaleria à garantia de direitos sociais de cidadania, sendo as principais instituições promotoras desses novos direitos o sistema educacional e os serviços sociais” KERSTENETZKY (2012, p. 27-28).

⁹ E, finalmente, os custos sociais possuem justificativas econômicas, pois na visão do economista inglês Arthur C. PIGOU, “o bem-estar social é promovido quando os custos sociais [...] são perfeitamente compensados” KERSTENETZKY (2012, p. 25).

Isto é, todas as políticas públicas levadas a efeito pela Administração devem ser racionalizadas desde seu planejamento, passando pelas fases de implementação e acompanhamento/revisão, isto para que a *res publica* não se extinga antes de efetivar os direitos e garantias constitucionais da população.

Portanto, é importante que a Administração Pública equilibre a escassez de recursos com a necessidade da efetivação de direitos e garantias fundamentais. Para tanto, conforme expõe FREITAS (2015, p.117), “o que se postula é uma Administração Pública sistêmica, com revigorada epistemologia e submetida à avaliação contínua de seus impactos”. Nas palavras do autor, essa avaliação de impactos das políticas públicas seria a necessidade do poder público calcular os “efeitos diretos e colaterais das providências de regulação, formulação ou implementação de políticas públicas” (FREITAS, 2015, p.117). Ou seja, o que se propõe é uma Administração Pública menos petrificada, capaz de se sujeitar às necessidades de mudança e evolução de suas escolhas e ações frente à realidade dos resultados que continuamente obtém.

Essa conduta revela-se essencial para que se alcance o ideal da boa administração. Trata-se de ideal tão caro para um Estado, como para qualquer governo. Por mais que governos tenham data de expiração (prazo de validade), a perspectiva que o Estado continua deve nortear as ações dos grupos políticos ora no poder. No Brasil, o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar 101 de 2000), que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, foi um marco da preocupação que os governantes têm que ter com as gerações atuais e futuras.

A necessidade do cumprimento responsável das obrigações e ditames constitucionais fez consagrar o direito fundamental da população à boa administração, que deve nortear as escolhas públicas, com a “observância mandatória das prioridades constitucionais, escrutináveis nos seus efeitos diretos e colaterais” (FREITAS, 2015, p.117). Desta forma, “não mais se admitem os atos administrativos de soberania ou exclusivamente políticos, no presente estágio de constitucionalização do direito administrativo” (FREITAS, 2015, p.118).

Quer dizer, não mais se admite a busca de resultados exclusivamente políticos pelo administrador público, como seria, por exemplo, o caso de medidas ampliadoras da máquina pública – que geram custos, mas nem sempre benefícios públicos - criadas apenas com o intuito de abarcar interesses de grupos políticos necessários à eventual composição de uma maioria parlamentar do Governo Federal no Legislativo.

Além disso, também não se admite a busca de resultados exclusivamente político-eleitorais, como seria a hipótese de se manter uma política pública ineficiente e deficitária, mas que é do interesse de grupos de interesse com forte representatividade política.

Por conseguinte, o supracitado direito fundamental à boa administração pública tem o condão de vincular o gestor público a agir de forma racional, forçando-o a avaliar as consequências sistêmicas das opções de agir das quais dispõe, isto porque “terá de justificá-las coerentemente, sobretudo em seu custo-efetividade” (FREITAS, 2015, p. 118) – terá de justificar, portanto, a economicidade das medidas escolhidas.

Nesse sentido, BINEMBOJM (2006, p. 306) observa que “o fenômeno da constitucionalização do direito ensejou uma incidência direta dos princípios constitucionais sobre os atos administrativos não diretamente vinculados pela lei”. Dessa forma, para o autor sequer remanesceria a tradicional dicotomia entre atos vinculados e atos discricionários, existindo na verdade uma “teoria de graus de vinculação à juridicidade” (BINEMBOJM, 2006, p. 306).

Essa perspectiva corrobora o argumento de FREITAS (2015, p. 16), no sentido de que mesmo as políticas públicas sendo atos administrativos, ou processos jusplúcticos (MOREIRA NETO, 2008, p. 124) discricionários, isto é, como qualquer ato administrativo discricionário, elas possuem motivo e objeto abertos à conveniência e oportunidade dos gestores públicos, contudo seu mérito administrativo é limitado em diversos sentidos, pois é voltado à efetivação de um direito constitucional mediante as balizas da juridicidade.

De acordo com PINTO e MORAES (2014, p. 81) muito embora a discricionariedade “seja inerente à consecução dos fins primários da Administração”, tendo sido uma opção legislativa, e não possa ser considerada como uma arbitrariedade, “seu exercício legítimo está atrelado à satisfação concreta dos direitos fundamentais dos cidadãos, não sendo possível concebê-la desvinculada dessa função” (PINTO e MORAES, 2014, p. 82).

Desta forma, o que se busca restringindo teoricamente as faculdades do administrador público é o alcance dos objetivos constitucionais, e por isso cobra-se dele que atue com eficiência, fundamento basilar de uma boa administração. Vale dizer que o princípio da eficiência na gestão pública emana da Constituição Federal de 1988, como se depreende do seu art. 76, II¹⁰.

¹⁰ Art. 74, Constituição Federal. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

MOREIRA NETO (2008, p. 103) coloca a eficiência como sendo uma “qualidade essencial da boa governança”. Trata-se da “governança aos interesses cometidos ao Estado, uma eficiência político-administrativa” para atuar tanto nas relações internas, quanto nas relações externas (MOREIRA NETO, 2008, p. 103). Não obstante o referido autor alçar a eficiência ao nível de “qualidade essencial da boa governança”, vale ressaltar que na doutrina há quem coloque a eficiência como pilar da gestão¹¹.

A respeito da boa governança no setor público, esta vai além da mera capacidade estatal de formular, implementar e avaliar políticas públicas (BRASIL, 2014a, p. 27). Nesse sentido, é interessante destacar o conceito de governança firmado no relatório *Governance: the World Bank's experience*, do Banco Mundial (WORLD BANK, 1994 *apud* BRASIL, 2014a, p. 26):

Governança é sintetizada por formulação previsível, aberta e esclarecida de políticas (ou seja, processos transparentes); uma burocracia imbuída com *ethos* profissional. Um braço executivo responsável por suas ações; e uma forma de participação da sociedade civil nos negócios públicos; e todos se comportando sob as regras da lei. (Tradução do TCU).

O próprio Banco Mundial, em outra publicação sugeriu como princípios da boa governança: “a legitimidade, a equidade, a responsabilidades, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*” (WORLD BANK, 2007 *apud* BRASIL, 2014b, p. 47).

Vale dizer, no que tange à eficiência (entendida como pilar da boa governança e também da boa gestão/administração), que esta não está relacionada apenas a resultados econômicos. De acordo com MOREIRA NETO¹² (2008, p. 103), a importância da eficiência no contexto das políticas públicas é tamanha que supera o conteúdo econômico e passa a abarcar o aspecto social.

Neste sentido, o autor sustenta a necessidade de uma visão funcionalista do direito administrativo, que seja “capaz de produzir não quaisquer resultados, mas resultados legítimos e eficientes em termos de atendimento dos administrados” (MOREIRA NETO,

¹¹ “Enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vista ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas” (BRASIL, 2014b, p. 46).

¹² “Não mais, tampouco, aceita como simplesmente referida à eficiência econômica, entendida como o incremento da produção de bens e serviços, com redução de insumos e aumento de lucros, mas, com outras e mais ampla percepção, como a que produz um complexo de resultados em benefício da sociedade – portanto, uma eficiência socioeconômica – um conceito híbrido, que consiste em produzir bens e serviços de melhor qualidade o mais rápido, na maior quantidade possível e com os menores custos para a sociedade, para efetivamente atender a suas necessidades cada vez mais demandantes” (MOREIRA NETO, 2008, p. 103).

2008, p.105). Assim, pode-se dizer que o objetivo da gestão pública deve ser planejar e implementar ações calcadas nos princípios da legitimidade e da eficiência para proporcionar resultados benéficos à sociedade.

No entanto, se por um lado MOREIRA NETO (2008, p. 135-136) aponta que a Administração Pública deva ter por referência a busca por resultados¹³ administrativos legítimos e eficientes, não devendo se preocupar somente em produzir processos e atos administrativos singulares caracterizáveis como legítimos e eficientes, por outro o autor faz ponderações importantes.

Nesse sentido, reconhece que é necessário que a Administração Pública se “aparelhe com meios técnicos (tais como índices, parâmetros, prazos, verificações etc.) necessários para que ela venha a ser controlada em todas as suas fases” (MOREIRA NETO, 2008, p. 105). Na verdade, como expõe FREDERICK LOEWSTEIN e O’DOLOGHUE (2002 *apud* FREITAS, 201, p. 125) “as decisões administrativas haverão de ser controladas ao longo do processo com o ânimo de aferir a qualidade sistêmica dos resultados das escolhas públicas”.

Desta forma, por mais que a busca pelo bom resultado deva ser a bússola da Administração Pública, seu objetivo essencial, consoante exposto pela doutrina, é fundamental que haja o controle de todas as fases da política pública, exatamente para se poder medir o nível de qualidade de cada fase e ser capaz de corrigir eventuais erros ou proporcionar melhorias que tragam melhores resultados (mais baratos, menos burocráticos, mais concretizadores de direitos fundamentais e frutos de atos mais responsáveis dos gestores públicos).

A importância do controle também se revela acintosa no que diz respeito à fiel observância dos princípios relacionados à boa governança citados anteriormente. Assim, havendo o controle das etapas é possível verificar, além da eficiência em cada passo da política, se ela, em sua sequência causal é legítima em cada ato e se segue parâmetros de equidade, responsabilidade, probidade, transparência e *accountability* pelos agentes encarregados de realizá-la.

Em relação à legitimidade, viu-se que esta é tratada como princípio específico da boa governança, ao lado de outros como a eficiência e transparência (WORLD BANK, 2007 *apud* BRASIL, 2014b, p. 47). Como visto, MOREIRA NETO (2008, p. 136), também a coloca

¹³ “[...] o bem ou serviço entregue à sociedade deve necessariamente garantir uma utilização eficiente por parte de seus destinatários, tal como razoavelmente estaria nas expectativas de todos os que para tanto contribuíram com seus recursos” (MOREIRA NETO, 2008, p. 135-136).

como parâmetro a ser seguido pela Administração Pública, consagrando que a escolha pública deve ser eficiente e legítima.

FREITAS (2015, p. 120), ao caracterizar o que seria uma escolha pública legítima, alça a legitimidade praticamente à condição de postulado (entendido como princípio mais amplo do qual são emanados outros princípios), tendo em vista que abarca muito dos princípios colocados, pelo Banco Mundial, como orientadores da boa governança no setor público (WORLD BANK, 2007 *apud* BRASIL, 2014b, p.47).

De acordo com FREITAS (2015, p. 120) as escolhas públicas serão legítimas se resultarem:

(a) sistematicamente eficazes; (b) sustentáveis; (c) motivadas; (d) proporcionais; (e) transparentes; (f) razoavelmente desviesadas; (g) incentivadoras de participação social; (h) da moralidade pública; e (i) da devida responsabilização por ações e omissões.

Apesar do grande interesse em discutir cada uma dessas características levantadas por FREITAS (2015, p. 120), devido ao corte epistemológico que definiu o objetivo desta pesquisa, não será possível debater todas essas questões, o que poderá ser realizado em uma próxima pesquisa. Assim, o tópico que interessa ao presente estudo é o referente à sustentabilidade e que merecerá maiores explicações a partir do próximo item.

1.3 A administração sustentável e o texto constitucional de 1988

Neste item, em primeiro lugar, serão traçadas as relações entre o que se entende por administração sustentável e desenvolvimento socioeconômico (e humano), bem como sua relação com a concepção de desenvolvimento sustentável. Sobre esta última serão delineadas suas origens, características e controvérsias a seu respeito.

Em seguida, serão tratadas as relações entre a ordem constitucional estabelecida após a outorga da Constituição Federal de 1988 e a premissa da sustentabilidade. Esta, esculpida no direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, refletor dos princípios da equidade e solidariedade intergeracional – princípios esses mencionados na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

1.3.1 A garantia da administração sustentável

Conforme dito anteriormente, uma escolha pública será legítima se resultar em uma série fatores, como por exemplo, a obtenção de resultados sustentáveis (FREITAS, 2015, p. 120). A garantia da administração sustentável, segundo MARTELLI e RANGONE (2011 *apud* FREITAS, 2015, p. 119), pressupõe a “preponderância dos benefícios sociais, ambientais e econômicos sobre os custos diretos e indiretos (externalidades negativas), de molde a propiciar o bem-estar multidimensional das gerações presentes”.

Além disso, esse desenvolvimento deve se pautar de modo a “não impedir que as gerações futuras alcancem o próprio bem-estar”. (MARTELLI e RANGONE, 2011 *apud* FREITAS, 2015, p.119).

O conceito de sustentabilidade e, conseqüentemente de administração sustentável, está intrinsecamente associado ao conceito de desenvolvimento. Nesse sentido, BARROSO (2011, p. 2) afirma que, por mais que o desenvolvimento das atividades econômicas e sociais seja voltado à “satisfação das necessidades da geração presente, ele deve ser sustentável de modo a não exaurir os recursos necessários às gerações futuras nem comprometer o meio ambiente em que terão de viver”.

Isto porque, segundo o constitucionalista, qualquer dimensão de desenvolvimento, seja ela econômica, social, política ou cultural, somente se legitima e se justifica “na medida em que conduza ao desenvolvimento humano, à elevação da condição humana no plano do bem estar físico, mental e ético” (BARROSO, 2011, p. 2). Assim, o desenvolvimento sustentável é visto como ferramenta na busca da promoção da própria dignidade humana “na sua expressão igualitária, libertária e compatível com a justiça intergeracional” (BARROSO, 2011, p. 2).

Cumpramos assinalar que o conceito de desenvolvimento sustentável¹⁴ foi difundido em 1987, através do relatório intitulado *Nosso Futuro Comum*, também chamado de relatório Brundtland¹⁵. Brundtland, porque Gro Harlem Brundtland foi a presidente da Comissão

¹⁴ A respeito da administração sustentável, outra visão existente é a referente ao ecodesenvolvimento. De acordo com RAYNAUT e ZANONI (1993 *apud* MONTIBELLER, 1993, p. 132), o conceito de ecodesenvolvimento foi primeiramente expressado por Maurice Strong em 1973, e depois difundido por Ignacy Sachs (GODARD, 1991 *apud* MONTIBELLER, 1993, p. 32). Segundo MONTIBELLER (1993:133), o ecodesenvolvimento está diretamente associado à existência de uma solidariedade sincrônica e, ao mesmo tempo, diacrônica entre a geração atual e as futuras.

¹⁵ O relatório Brundtland, em síntese, objetivava: “Propor estratégias ambientais de longo prazo para se obter um desenvolvimento sustentável por volta do ano 2.000 e daí em diante; recomendar maneiras para que a preocupação com o meio ambiente se traduza em maior cooperação entre os países em desenvolvimento e entre países em estágios diferentes de desenvolvimento econômico e social e leve à consecução de objetivos comuns

Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Assembleia Geral da ONU, que desenvolveu o referido relatório (LAYRARGUES, 1997, p. 4).

Destarte, nos objetivos do referido relatório é possível perceber uma concepção cooperativista entre os países, para mediante uma solução coletiva e universal, obter um desenvolvimento tido como sustentável¹⁶. Além disso, é possível notar que a preocupação com as gerações futuras é um eixo fundamental da doutrina do desenvolvimento sustentável.

Entretanto, conforme assevera LAYRARGUES (1997, p. 4-5), a premissa básica defendida pela comissão que elaborou esse relatório é que “independente da existência de atores sociais implicados na responsabilidade da degradação ambiental, a busca de soluções seria uma tarefa comum a toda humanidade”.

Nota-se que o modelo de desenvolvimento sustentável ignora uma relação de justiça social – a ideia de quem produziu mais e, conseqüentemente, provocou maiores prejuízos ao meio ambiente ter que ter uma responsabilidade maior (LAYRARGUES, 1997, p. 5). Para essa concepção o necessário seria estabelecer “um piso de consumo, omitindo o peso da responsabilidade da poluição da riqueza” (LAYRARGUES, 1997, p. 5)¹⁷.

Vale dizer também que o desenvolvimento sustentável “põe a sua crença” no potencial das inovações tecnológicas e da modernidade e ainda “propõe a transferência de tecnologia como o critério de ajuda ao Terceiro Mundo” (LAYRARGUES, 1997, p.5)¹⁸. Isso porque, conforme exposto na crítica de LAYRARGUES (1997, p. 5), os idealizadores desse modelo acreditam que “o crescimento econômico pode continuar indefinidamente no mesmo ritmo, desde que ocorram modificações tecnológicas no sentido de tornar, sobretudo os insumos energéticos mais econômicos e eficientes”.

Cumprir assinalar que essa visão do meio ambiente como um acessório ao desenvolvimento e à qualidade de vida humana denota claramente a adoção de uma

e interligados que considerem as inter-relações de pessoas, recursos, meio ambiente e desenvolvimento; [...]” (CMMAD, 1988, p. xi).

¹⁶ De acordo com comissão que produziu o relatório Nosso Futuro Comum, desenvolvimento sustentável é: “O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais” (CMMAD, 1988, p. 9).

¹⁷ O ecodesenvolvimentismo, diferentemente da concepção de desenvolvimento sustentável, propõe um teto de consumo material, de acordo com a prudência ecológica e a coerência para com as gerações futuras (LAYRARGUES, 1997, p. 5). Esse teto de consumo corresponderia a uma equivalência nos padrões de consumo dos países em desenvolvimento, que aumentaria, e o dos países desenvolvidos que diminuiria, de forma a alcançar um ponto de equilíbrio-suporte da biosfera: a capacidade global de consumo, dado o presente padrão tecnológico responder às necessidades da humanidade (LAYRARGUES, 1997, p. 5).

¹⁸ Nesse aspecto, o ecodesenvolvimento prioriza a criação de tecnologias endógenas (LAYRARGUES, 1997, p. 5).

concepção antropocêntrica no que tange à ordem jurídica brasileira. Conforme explica MILARÉ (2006, p. 87 *apud* CARVALHO, 2008, p. 1) trata-se de uma concepção “que faz do homem o centro do Universo, ou seja, a referência máxima e absoluta de valores”. O núcleo da visão antropocêntrica subjaz no fato do homem ser, segundo essa visão, o único titular de direitos, porque apenas o ser humano seria capaz de respeitar e seguir as normas racionais por ele criadas¹⁹.

HÄBERLE (2008, p. 200 *apud* CANOTILHO, 2010, p. 8) anota que “é tempo de considerar a sustentabilidade como elemento estrutural típico do Estado que hoje designamos Estado Constitucional”. Nesse sentido, CANOTILHO (2010, p. 8) sublinha que, assim como outros princípios que estruturam o Estado Constitucional, caso dos princípios da democracia, liberdade, igualdade e juridicidade, o princípio da sustentabilidade é aberto e carece de “concretização conformadora e que não transporta soluções prontas, vivendo de ponderações e de decisões problemáticas”.

O autor português, no entanto, extrai um núcleo essencial, do qual ele chama de “imperativo categórico” do referido princípio e que, segundo o mesmo, também valeria para a conceituação de evolução sustentável: “os humanos devem organizar os seus comportamentos e acções (*sic*) de forma a não viverem: (i) à custa da natureza; (ii) à custa de outros seres humanos; (iii) à custa de outras nações; (iiii) à custa de outras gerações” (CANOTILHO, 2010, p. 8).

Além disso, CANOTILHO (2010, p. 10) assevera que o princípio da sustentabilidade²⁰²¹ “aponta para a necessidade de novos esquemas de direcção (*sic*)

¹⁹ Como bem acentua CARVALHO (2008, p.1): “A visão antropocêntrica só tem razão de ser no ordenamento pátrio, pois todas as normas no direito brasileiro protegem e tutelam direitos dos seres humanos. Mesmo aqueles que se referem a fauna e flora, a finalidade reside em proteger o homem de alguma forma, o escopo máximo é a sadia qualidade de vida”.

²⁰ “A sustentabilidade em sentido restrito aponta para a protecção (*sic*)/manutenção a longo prazo de recursos através do planeamento, economização e obrigações de condutas e de resultados. De modo mais analítico, considera-se que a sustentabilidade ecológica deve impor: (1) que a taxa de consumo de recursos renováveis não pode ser maior que a sua taxa de regeneração; (2) que os recursos não renováveis devem ser utilizados em termos de poupança ecologicamente racional, de forma que as futuras gerações possam também, futuramente, dispor destes (princípio da eficiência, princípio da substituição tecnológica, etc.); (3) que os volumes de poluição não possam ultrapassar quantitativa e qualitativamente a capacidade de regeneração dos meios físicos e ambientais; (4) que a medida temporal das “agressões” humanas esteja numa relação equilibrada com o processo de renovação temporal; (5) que as ingerências “nucleares” na natureza devem primeiro evitar-se e, a título subsidiário, compensar-se e restituir-se” (CANOTILHO, 2010, p. 9).

²¹ “A sustentabilidade em sentido amplo procura captar aquilo que a doutrina actual (*sic*) designa por “três pilares da sustentabilidade”: (i) pilar I – a sustentabilidade ecológica; (ii) pilar II – a sustentabilidade económica; (iii) pilar III – a sustentabilidade social. Neste sentido, a sustentabilidade perfila-se como um “conceito federador” que, progressivamente, vem definindo as condições e pressupostos jurídicos do contexto da evolução sustentável. No direito internacional, a sustentabilidade é institucionalizada como um quadro de direcção (*sic*) política nas relações entre os Estados (exs.: Convenção sobre as mudanças

propiciadores de um verdadeiro Estado de direito ambiental”. E tal caminho tem direta relação com as escolhas públicas realizadas pela Administração Pública, que tem o papel de fomentar e estimular essa mentalidade²².

A seguir, será aprofundado o estudo a respeito do princípio da sustentabilidade e sua correspondência ao texto constitucional brasileiro promulgado em 1988 e sua interpretação levada a efeito pelo Supremo Tribunal Federal, através de alguns julgados paradigmáticos.

1.3.2 A sustentabilidade na Constituição de 1988

O art. 225 da Lei Fundamental é considerado por ANTUNES (2011, p. 70) como o “centro nevrálgico do sistema constitucional de proteção ao meio ambiente”. A Constituição de 1988 consagrou no referido dispositivo a preocupação com a manutenção de um meio ambiente equilibrado²³. Esse ideal busca manter um padrão de qualidade de vida nos dias de hoje, bem como preservar recursos para as futuras gerações.

É possível dizer que a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental de terceira geração. Isto porque, os chamados direitos de terceira geração, de acordo com a doutrina, “são aqueles que peculiarizam-se pela titularidade difusa ou coletiva, uma vez que são concebidos para a proteção não do homem isoladamente, mas de coletividades, de grupos” (MENDES e BRANCO, 2011, p. 156).

Anote-se aqui que a denominação “direito de terceira geração” já foi historicamente adotada no Supremo Tribunal Federal para fins de classificação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado²⁴. Portanto, fica clara a sua caracterização como um direito

climáticas, Convenção sobre a biodiversidade, Convenção sobre o património cultural)” (CANOTILHO, 2010, pp. 9-10).

²² De acordo com CANOTILHO (2010, p. 10): “[...] ao lado dos tradicionais esquemas de ordem, permissão e proibição vasados em actos (sic) de poder público, se assista ao recurso a diversas formas de “estímulo” destinadas a promover programas de sustentabilidade (exemplo: política fiscal de incentivo a tecnologia limpa, estímulo para a efectivação (sic) de políticas de energia à base de recursos renováveis)”.

²³ Art. 225, Constituição Federal. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

²⁴ O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (MS 22.164, Rel. Min. Celso de

transindividual que busca tutelar a proteção e conservação do meio ambiente, e que reflete uma intenção de solidariedade entre gerações, uma dimensão da defesa dos direitos humanos.

Cumprindo assinalar que o plenário do Supremo Tribunal Federal em decisão lavrada nos autos da ADPF 101 de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em 2009, asseverou que do art. 225 da Constituição Federal se extraem os princípios: do desenvolvimento sustentável e da equidade e responsabilidade intergeracional.

Nesta decisão o STF definiu meio ambiente ecologicamente equilibrado como “preservação para a geração atual e para as gerações futuras”. Já no que tange ao desenvolvimento sustentável a suprema corte brasileira o conceituou como:

[...] crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras. (ADPF 101, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/2009).

Uma vez situado o princípio da sustentabilidade no bojo constitucional brasileiro, ressalta-se a importância de sua observância pelo poder público. A necessidade das escolhas públicas levarem em consideração a obtenção de um resultado prático sustentável enseja, por óbvio, a necessidade de se controlar tais ações. A seguir, começará a ser delineada a sustentabilidade como parâmetro de controle de políticas públicas.

1.4 O controle da sustentabilidade

Inicialmente é salutar definir doutrinariamente o que se concebe como sendo atividade de “controle”. De acordo com JUSTEN FILHO (2005, p. 732), “o controle é um processo de redução do poder, entendida essa expressão no sentido da imposição da vontade e do interesse de um sujeito sobre outrem”. O autor faz menção à notória lição de COMPARATO (1983, p. 10-35), segundo a qual a palavra “controle” comportaria dois diferentes sentidos.

Um sentido seria referente ao controle-fiscalização, que visaria o acompanhamento e a fiscalização de certa conduta, com o intuito de se observar se houve o cumprimento dos requisitos necessários, assim como se foram atingidos os fins adequados (COMPARATO, 1983, p. 10-35). Outro sentido seria o relativo ao controle-orientação, quer dizer, a

Mello, julgamento em 30-10-1995, Plenário, DJ de 17-11-1995.). No mesmo sentido, RE 134.297, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 22-9-1995.

possibilidade de se determinar o conteúdo da conduta alheia, ou seja, escolher o que terceiro realizará e por qual modo se desenvolverá esta ação (COMPARATO, 1983, p. 10-35).

Conforme se mostrou anteriormente, visualiza-se que a Carta da República assevera o dever de bem administrar os recursos públicos, tanto os entendidos de forma orçamentária e financeira, quanto os entendidos como patrimônio público, como é o meio ambiente (princípio da eficiência na gestão pública, previsto no supracitado art. 74, II, CRFB/1988).

Ferramenta essencial para saber se está realizando ou não uma boa gestão é a avaliação dos resultados obtidos através de suas ações (diretas e indiretas) e omissões. O entendimento de uma sequência de atos ou processos ocorridos pode servir como instrumento de previsão e, conseqüentemente, de orientação para órgãos e indivíduos para evitar possíveis resultados indesejáveis.

Realizando uma leitura em colacionada do referido art. 74, II, CRFB/1988 e do anteriormente citado art. 225, CRFB/1988 (que trata, dentre outras coisas, do dever do Poder Público de defender o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações) é possível entender que a gestão dos recursos públicos e do patrimônio público deve ser eficiente e alcançar resultados que não prejudiquem o meio ambiente (genericamente, como um todo) e os recursos naturais cada qual (especificadamente, água, energia elétrica, fauna e flora...) para as presentes e futuras gerações.

Vale também destacar que o art. 23 da Carta da República, ao estabelecer as competências comuns entre União, Estados, DF e municípios, elencou entre estas a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, assim como a preservação das florestas, da fauna e da flora²⁵.

Desta forma, é possível concluir que a União, além dos outros entes da federação, tem o dever constitucional de defesa e preservação do meio ambiente, que constitui patrimônio público.

Diante do exposto é possível fazer duas observações. A primeira é que o Poder Público a fim de gerir eficientemente o meio ambiente deve formular, implementar e fiscalizar políticas públicas desenhadas especialmente com o intuito de preservá-lo. Como é o caso da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938 de 1981²⁶. Outros

²⁵ Art. 23, Constituição Federal. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

²⁶ De acordo com o art. 4º da pela Lei 6.938 de 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente, visa:

exemplos são a Política Nacional sobre Mudança do Clima, instituída pela Lei 12.187 de 2009, e a Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei 9.433 de 1997.

A outra observação a ser feita diz respeito às políticas públicas setoriais, como exploração mineral, elétrica, agropecuária, dentre outras, que produzem efeitos negativos no meio ambiente, ou seja, produzem políticas públicas implícitas (GLIGO, 1997 *apud* LIMA, 2005, p. 3). Nesse sentido, a atenção do Poder Público deve estar em atestar o cumprimento da legislação ambiental pelos agentes que executam tais atividades, além de observar se não há nenhum recurso público incentivador de tais atividades, como subsídios, que de alguma forma podem estar contribuindo indiretamente para a degradação do meio ambiente.

Nasce dessa leitura o dever de controlar a adequada utilização do meio ambiente, a fim de se obter uma gestão pública, de fato, eficiente e legítima. Nesse sentido, a seguir esta pesquisa começará a explorar o papel do Tribunal de Contas da União nesta seara, sublinhando como a sustentabilidade é utilizada como parâmetro de controle externo da Administração Pública por esse órgão, auxiliar do Congresso Nacional, que é comumente relacionado apenas a questões econômico-financeiras.

1.5 O controle externo levado a efeito pelo Tribunal de Contas da União

Em relação ao TCU, a Constituição Federal de 1988 deu bastante enfoque à fiscalização das contas e dos gastos públicos. O controle externo foi especificamente regulado, cabendo ao Poder Legislativo executá-lo com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme previsão do art. 70, parágrafo único e art. 71. Sua atuação também é regulada em sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443/92) e em seu Regimento Interno.

“I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

Vale ressaltar que essa atividade é denominada “controle externo”, porque a Corte de Contas fiscaliza a gestão de recursos como instituição que está fora da estrutura administrativa federal²⁷. Portanto, tem-se que o TCU é tribunal e julga, mas não faz parte do Poder Judiciário. Em síntese, o que o TCU realiza é o controle das contas dos administradores de recursos públicos federais.

Desta forma, a atuação da Corte de Contas (como é chamado) é voltada para a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta (recursos públicos federais), quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, na aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Cumprindo assinalar, o que o Tribunal de Contas da União entende por legalidade, legitimidade e economicidade para fins de controle externo a partir do glossário de termos produzido pelo TCU intitulado “Vocabulário de Controle Externo do Tribunal de Contas da União”. No que diz respeito à legalidade, trata-se de princípio:

[...] interpretado de forma mais extensiva do que apenas o confronto direto com as disposições de leis. As disposições infralegais, como os regulamentos e demais atos normativos, por serem instrumentos ordenadores da gestão pública, também são critérios para avaliação dos atos de gestão. (TCU, 2015, p. 690).

Assim, de acordo com o TCU (2015, p. 115), o ato que viola a legalidade é ato ilegal, quer dizer, “ato ou procedimento administrativo praticado em desconformidade com os preceitos legais ou normativos que o regem”.

No que tange à legitimidade, tem-se que se trata de um critério informativo do controle externo que:

[...] amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo (TCU, 2015, p. 524).

Desta maneira, o ato que viola a legitimidade, ou ato ilegítimo, é aquele ato ou procedimento que é:

[...] contrário ao interesse público ou praticado com violação de princípios constitucionais como o da impessoalidade, da moralidade, da publicidade ou ainda sem a observância dos demais requisitos essenciais (finalidade, forma, motivo e objeto); é também ato praticado por pessoa não detentora da competência definida em norma específica para tal (TCU, 2015, p. 115).

²⁷ Informações extraídas do portal do Tribunal de Contas da União na *Internet*. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/>>. Acesso em 6 jun. 2016.

Finalmente, em relação à economicidade²⁸, para fins de controle externo, o TCU entende que se trata da “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição” (TCU, 2015, p. 333).

Desta maneira, o ato que é contrário à economicidade, também chamado de ato antieconômico, é o “ato que onera, indevidamente, o erário, mesmo que praticado com a observância das formalidades legais, não atendendo ao interesse público ou afrontando os princípios constitucionais da eficiência, eficácia e efetividade” (TCU, 2015, p. 113).

É importante dizer que a atividade de “fiscalização”, desempenhada pela Corte de Contas, é gênero da qual se extraem cinco espécies, conforme se extrai da leitura do art. 238 ao art. 243 do Regimento Interno do órgão. As espécies são: auditoria, levantamento, inspeção, acompanhamento e monitoramento²⁹. Neste sentido, vale a pena trazer a informação existente no Portal do TCU na *Internet* que individualiza cada uma dessas espécies de fiscalização exercidas:

levantamento – utilizado para conhecer organizações e instituições governamentais, atividades, programas e ações do governo. Também usado para identificar viabilidade e objetos de fiscalizações;

auditoria – instrumento largamente presente nas ações de controle, é por meio de auditorias que o Tribunal avalia se a gestão dos recursos públicos está de acordo com a lei e analisa o desempenho da administração pública;

inspeções – feitas para completar lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias e representações contra a administração pública;

acompanhamento – utilizado para avaliar o desempenho de órgãos e entidades públicas e verificar se os atos de gestão estão de acordo com os princípios da legalidade e da legitimidade durante um período determinado;

monitoramento – instrumento usado em fiscalizações que verificam o cumprimento e resultados de decisão do TCU³⁰. (Grifou-se).

Assunto importante diz respeito às possíveis consequências em caso de descumprimento injustificado das decisões proferidas pela Corte de Contas³¹. De acordo com o art. 268 de seu RI, o TCU pode aplicar multa aos responsáveis, sem prejuízo de outras sanções administrativas previstas no regimento, como a indisponibilidade dos bens do responsável por prazo não superior a um ano, ou até inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública

²⁸ Vale ressaltar que em um momento anterior já foi trazida ao debate uma outra definição de economicidade, aquela delineada por TORRES (1994).

²⁹ Informações extraídas do portal do Tribunal de Contas da União na *Internet*. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/>>. Acesso em 06 jun. 2016.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

federal por determinado prazo. Cumpre assinalar que as penalidades aplicadas pelo TCU não excluem a aplicação de outras sanções penais e de sanções administrativas pelas autoridades competentes.

Como as garantias do devido processo previstas na Constituição Federal de 1988 aplicam-se também à esfera administrativa, existe previsão de recursos das decisões tomadas pela Corte de Contas. Estão previstos do art. 277 ao 298 do RI, são eles: recurso de reconsideração, pedido de reexame, embargos de declaração, revisão e agravo³². Importante frisar, no entanto, que as decisões do TCU por serem administrativas, são passíveis de recurso ao Poder Judiciário. Porém, somente em relação a aspectos legais e formais, nunca em relação ao mérito do processo³³.

Em relação à composição do Tribunal de Contas da União, é necessário tecer algumas explicações. Conforme previsão do art. 73 da Constituição, e dos arts. 6º e 34 de seu Regimento Interno, o TCU é um órgão colegiado, com sede no Distrito Federal, composto por nove Ministros nomeados pelo Presidente da República. Seis deles são indicados pelo Congresso Nacional, um pelo presidente da República e dois são escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público que funciona junto ao TCU. O órgão é organizado em duas Câmaras nas quais se dividem os Ministros, e um Plenário, que é a instância máxima de julgamento e deliberação³⁴.

No próximo item, merecerá uma análise detida a questão da atividade avaliativa desempenhada pelo Tribunal de Contas da União, questionando-se de forma crítica as consequências de tal atividade de controle externo, dando especial enfoque à aplicação do parâmetro da sustentabilidade nesta ação avaliativa.

1.6 A avaliação de políticas públicas de acordo com o parâmetro da sustentabilidade

Como foi tratado anteriormente, a atividade realizada pelo Tribunal de Contas da União é uma atividade avaliativa dos gastos governamentais. Na abordagem direcionada nesta pesquisa busca-se observar a avaliação dos gastos diante do parâmetro da sustentabilidade, ou seja, se as escolhas públicas direcionam a ação do poder público a medidas que observem o princípio da sustentabilidade ou da solidariedade intergeracional.

³² Informações extraídas do portal do Tribunal de Contas da União na *Internet*. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>>. Acesso em 06 jun. 2016.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

Desta forma, tem-se que o Estado faz escolhas, através de políticas públicas, que ensejam gastos públicos e que não podem, direta ou indiretamente, comprometer os recursos naturais de forma a proporcionar um meio ambiente capaz de suprir as futuras gerações. De acordo com ANDERSON (1979, p. 711 *apud* SECCHI, 2013, p. 62), é possível dizer que essa atividade avaliativa levada a efeito pelo TCU é um “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projeto que foram colocados em prática”.

A Corte de Contas é, portanto, avaliadora de políticas públicas. No que diz respeito à figura do avaliador de políticas públicas (ou *policy evaluator*) é interessante observar a abordagem precisa de WEISS (1997, p. 25-28). Para a autora, a avaliação pressupõe um julgamento de mérito sistemático, pois utiliza métodos científicos das operações, do processo de uma política ou programa e de seus resultados, a partir de uma série de metas, expectativas, contextos, como uma forma de contribuir para o aperfeiçoamento desse programa ou política (WEISS, 1997, p. 25-28). Ou seja, verificando o que é preciso fazer para melhorar, ou se é o caso de expandir a política ou programa, ou restringi-la, conceder uma maior orçamento a ela, ou reduzi-la, ou até mesmo encerra-la.

Portanto, muito mais do que simplesmente apontar o que está errado, a ação avaliativa tem o condão de buscar o melhor desempenho de uma política pública, ou seja, não é porque ela é incorreta que deve, necessariamente, ser extinta, pelo contrário, o objetivo é conhecê-la melhor, identificando seus problemas para que estes possam ser corrigidos. De acordo com SECCHI (2013, p. 63), a avaliação “é o momento-chave para a produção de *feedback* sobre as fases antecedentes” da política, vale dizer, especialmente, as fases de planejamento e implementação.

E o que seria o parâmetro da sustentabilidade na avaliação de uma política pública? SECCHI (2013, p. 63) explica que “a avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões (*performance standards*)”. Logo, a sustentabilidade é apenas um dentre outros tantos parâmetros ou critérios de avaliar uma política. SECCHI (2013, p. 63) anota que:

Os critérios são mecanismos lógicos que servem como bases para escolhas ou julgamentos. Os critérios se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal.

Pode-se dizer que a ênfase no parâmetro da sustentabilidade, como critério de controle é uma prática recente, haja vista tradicionalmente serem colocados como principais critérios avaliativos a economicidade, a produtividade, a eficiência (econômica e administrativa), a eficácia e a equidade (SECCHI, 2013, p.63).

Não obstante se caracterizarem como importantes ferramentas avaliativas, esta pesquisa não tem o objetivo de adentrar em específico sobre cada um desses critérios, o que pode vir a ser pesquisado em um futuro momento. Cumpre registrar que o parâmetro da sustentabilidade também é um critério de aferição da legitimidade de uma escolha pública, de acordo com FREITAS (2015, p. 120).

Conforme expõe LIMA (2005, p. 1), a partir de 1998, com a definição de sua estratégia de atuação nessa área, e de forma crescente, o TCU vem desempenhando um importante papel na avaliação ambiental de políticas públicas do governo federal, através da realização de inúmeras auditorias operacionais em instituições e programas de governo. LIMA (2005, p. 2) assevera que “é a gestão ambiental como um todo que será objeto de avaliação quanto à sua legalidade, legitimidade e economicidade”.

Essa atividade desempenhada pela Corte de Contas no que diz respeito à observância do princípio da sustentabilidade pode ser caracterizada segundo a perspectiva de SECCHI (2013, p. 63) de três maneiras. Primeiramente, como sendo uma ação avaliativa que foca em aspectos jurídicos, tendo em vista que foca em normas constitucionais e legais, assim como de princípios relativos à proteção ambiental (SECCHI, 2013, p. 63). Além disso, trata-se de um direito básico dos destinatários de qualquer ação pública, que é o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CRFB), um direito tido como difuso ou coletivo pelo Supremo Tribunal Federal, como ressaltado em um momento anterior.

Em segundo lugar, trata-se de uma avaliação que também privilegia aspectos técnicos gerenciais, pois também “focaliza suas atenções ao nível de consecução de metas (eficácia), a menor utilização de recursos (economicidade) e a eficiência econômica de um sistema, programa ou política” (SECCHI, 2013, p. 63). Isso porque, como será melhor analisado no próximo capítulo, uma das dimensões da atuação do TCU diz respeito ao controle dos órgãos de caráter ambiental, como os diretamente vinculados ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), caso do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Nesses casos, além da verificação do atendimento às normas legais e constitucionais estão sendo observados, verifica-se a economicidade e a eficiência em sua gestão de recursos públicos.

Assim, um gasto de verbas públicas federais voltado à atuação do IBAMA, ou seja, entidade que tem um escopo de proteção ambiental, essencial para as futuras gerações, não pode ocorrer erroneamente. E isto tanto, obviamente, por razões econômicas, pois os recursos estatais são finitos, mas também por razões ambientais, pois o recurso financeiro mal empregado gera piores resultados no escopo de proteção ambiental da entidade que recebeu tais recursos, e também deixa de ser gasto em outra ação ou entidade potencialmente capaz de gerar melhores resultados no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável.

E, finalmente, é possível dizer que também se trata de uma avaliação com conotação política. Pois, conforme anota SECCHI (2013, p. 63-64) “este tipo de avaliação vai prestar atenção em aspectos como a legitimidade do processo de elaboração, (...), bem como nos impactos gerados no macroambiente”. Ora, como mencionado anteriormente, FREITAS (2015, p. 120) considera a sustentabilidade, ou a “administração sustentável”, como critério legitimador de uma escolha pública.

Por outro lado, nem sempre a avaliação vai ter o resultado desejado. WEISS (1997, p. 42) assevera que a experiência demonstra que os resultados de uma avaliação sozinhos raramente levam a medidas como ao abandono de um programa que não fez sucesso ao a expansão de um programa bem-sucedido.

Nesse sentido, vale dizer que não se pode relacionar diretamente a atuação do Tribunal de Contas da União de analisar uma política ou programa, evidenciar fatores a melhorar e fazer recomendações a um incremento de resultados positivos de determinada política, que fora anteriormente alvo de avaliações e recomendações pela Corte de Contas. Isso porque entre uma política ou programa e o TCU, existe tanto os órgãos públicos que modificam essa política ou programa e outros os quais a implementam.

Toda essa estrutura governamental da Administração Pública (burocracia, no sentido weberiano) envolve tanto decisões técnicas quanto político-administrativas, havendo milhares de variáveis possíveis. E além da própria complexidade da burocracia estatal, há o interesse de outros *stakeholders*³⁵, como partidos políticos e outros grupos de interesses. É o caso, por exemplo, do setor agropecuário que detém forte influência sobre determinados congressistas, o que acaba, muitas vezes, determinando a posição desses políticos em relação ao desenho de determinadas políticas públicas, e vetando determinadas alterações, mesmo que estas contemplem de forma melhor o parâmetro da sustentabilidade. Novamente, trata-se da delicada relação entre desenvolvimento econômico e conservação do meio ambiente.

³⁵ WEISS (1997, p. 42) chama essa gama de pessoas com interesses próprios no que diz respeito a uma determinada política pública de *stakeholders*.

Até porque os políticos (ou *policy politicians*), costumeiramente, agem, conscientemente ou não, seguindo o método do incrementalismo ou método das repetições sucessivas descrito por LINDBLOM (1959, p. 161-181). Isto porque o incrementalismo seria o método pelo qual os tomadores de decisão no contexto de políticas públicas estabelecem suas decisões com base no consenso, definindo pequenas e sutis modificações nos programas ou políticas, os quais geram consequências controladas, previstas pelo fato de tais decisões influenciarem poucas variáveis, pois outras tantas são descartadas no processo (LINDBLOM, 1959, p. 165).

Assim, a necessidade do consenso proporciona, na maioria das vezes, mudanças menos drásticas na realidade de uma política pública. Porém, ainda que as mudanças sejam menores, segundo LINDBLOM (1959, p. 165), este é o método mais indicado para resolver problemas complexos, como são os que dizem respeito à relação crescimento econômico e conservação de recursos naturais, exatamente porque é um método viável.

No entanto, cumpre assinalar que a aplicação de qualquer método que proponha mudanças no desenho de políticas públicas é dispensável quando se trata de hipótese de controle do mero cumprimento de regras jurídicas já postas (legislação ambiental), sendo mais aplicado para situações, como as recomendações advindas de auditorias ambientais, nas quais o Tribunal olha além do que já existe e propõe mudanças que, algumas vezes, dependem do desenrolar de um processo legislativo.

Porém, no caso supracitado do IBAMA, quando o TCU visualiza a ocorrência de algum erro na implementação de uma política pública, por exemplo, por causa de uma eventual má organização interna dos agentes públicos que trabalham nessa entidade, que leva a uma implementação pouco eficiente de tal política, a correção desse problema nem sempre é tão simples.

WEISS (1997, p. 42-43) destaca que indivíduo envolvido com o programa não toma suas decisões somente com base nos resultados da avaliação, eles também levam em consideração frequentemente vários fatores, como interesses (inclusive o pessoal), sua ideologia, as informações que já possuem a respeito da política ou programa, além de fatores institucionais. Isto tendo em vista que decisões de programas são tomadas no contexto de uma organização e cada organização tem uma história, conjunto de procedimentos operacionais, e uma cultura, e tais elementos institucionais em conjunto exercem pressão e restrições, o que influencia na tomada de decisões tanto na escala macro quanto na micro de uma política ou programa (WEISS, 1997, p. 42-43).

Para que mudanças possam ser de fato promovidas, WEISS (1997, p. 44) aponta a necessidade de um certo ativismo do avaliador, pois é importante que o avaliador considere quem está *ouvindo* – se ele acha que a avaliação tem a oportunidade de influenciar decisões (seja de quem financia a política, de quem a gerencia, ou de quem a executa) ele deve dar atenção especial às questões que tem o potencial de serem ouvidas e gerarem decisões que levem a melhoria do programa ou política. Assim, deve o avaliador agir não somente na seara teórica, mas engajar-se no jogo político com vistas a provocar alguma mudança real e positiva.

No caso do TCU, por exemplo, não caberia em um acórdão, resultado de uma determinada auditoria que tenha constatado certos erros em uma política pública ou programa, haver orientações inócuas, inexecutáveis por parte do órgão da Administração Pública a qual são dirigidas, seja por motivos políticos, socioeconômicos, ou outros quaisquer. Seria o caso, por exemplo, de uma orientação que seja totalmente contrária à subvenção estatal à extração de petróleo, pelo alto risco de contaminação da natureza. O que a Corte de Contas deve primar é pelo fiel cumprimento da legislação ambiental, que minimize inevitáveis impactos.

WEISS (1997, p. 45) ressalta o fato de que, apesar de alguns dos usos da avaliação serem imediatos e óbvios e capazes de serem facilmente visualizados, muitas outras utilidades existem, mas que são mais conceituais e de não fácil percepção. Agências governamentais responsáveis pela implementação da política ou do programa e membros da comunidade dos *policymakers* não aplicam de imediato os resultados da avaliação, porém, frequentemente eles aprendem com ela, e tal aprendizado influenciará em suas decisões sutil e gradualmente (WEISS, 1997, p. 45).

Pode-se dizer que influenciar decisões futuras é exatamente o interesse do Tribunal de Contas da União. Por mais que seja necessária a punição dos agentes por suas infrações, seja pelo próprio TCU, ou através de eventuais notificações às autoridades competentes para sancionar (Poder Judiciário, por exemplo), como já dito anteriormente, nutre-se hoje uma visão diferente.

Nesse sentido, observando o artigo 5º da Portaria nº 383/1998 do TCU, que aprovou a estratégia de atuação para o controle da gestão ambiental pelo Tribunal de Contas da União, e que merecerá uma análise detida no próximo capítulo, é possível notar que ações capazes de induzir comportamentos sustentáveis tiveram maior relevância de que ações relacionadas à fiscalização *a posteriori*. Isto ocorre, conforme aduz LIMA (2005, p. 12), pois foi dada ênfase atividades de caráter mais pedagógico e preventivo por parte do TCU, buscando orientar o gestor público, ainda que de forma sutil e gradual.

No capítulo seguinte esta pesquisa começará a analisar a atuação da Corte de Contas na aplicação da sustentabilidade como parâmetro de seu controle. Serão apresentados conceitos como de Entidade Fiscalizadora Superior, auditoria ambiental, bem como seus escopos e atores envolvidos, para então analisar no caso brasileiro a regulamentação da atividade de gestão ambiental pelo TCU, bem como as dimensões práticas de sua atuação.

2 A APLICAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE COMO PARÂMETRO DE CONTROLE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Este capítulo buscará analisar a atuação do Tribunal de Contas da União sob o ponto de vista das auditorias ambientais, momento no qual, como se verá a seguir, a Corte de Contas utiliza o parâmetro da sustentabilidade em sua atividade fiscalizadora e avaliativa.

De início, o TCU será definido como uma Entidade Fiscalizadora Superior – EFS. Além disso, será referida a existência de organizações internacionais, que são compostas por Entidades Fiscalizadoras Superiores, como é o caso da INTOSAI, em nível global, da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS, e da Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile, as duas últimas em nível regional. Também será sublinhado o papel orientador dessas organizações, tanto para as EFSs, para realização de diversos tipos de auditorias, quanto para governos, em diversas matérias, como é o caso do Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental – WGEA, no âmbito da INTOSAI.

Em seguida, serão trabalhados tanto a conceituação, quanto o escopo das auditorias ambientais, além da delimitação de suas razões, bem como dos atores envolvidos, tanto na esfera privada, quanto na pública, provendo-se especial enfoque à definição de auditoria ambiental para o Tribunal de Contas da União, e analisando-se tais auditorias sob a perspectiva do TCU.

Além disso, será sublinhada a base normativa regulamentar, a qual define objetivos e diretrizes da atuação da Corte de Contas na seara da sustentabilidade ambiental. Ou seja, se antes se buscou definir o TCU como uma EFS, o que ele pode e deve fazer, neste momento, serão analisados os instrumentos normativos disciplinadores de sua atuação.

E, finalmente, merecerá análise detida a verificação das dimensões reais da atuação do Tribunal de Contas da União no controle da sustentabilidade, inclusive com apresentação de exemplos encontrados na jurisprudência de seu Plenário, tudo para se compreender como o paradigma do desenvolvimento sustentável é utilizado pela Corte de Contas como parâmetro de seu controle externo da Administração Pública federal.

2.1 A Corte de Contas como Entidade Fiscalizadora Superior

Inicialmente, é importante ressaltar o escopo fiscalizatório institucional do Tribunal de Contas da União. O TCU, neste sentido, é o que se pode chamar de uma Entidade Fiscalizadora Superior – EFS. De acordo com a conceituação estabelecida pela Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria - INTOSAI³⁶ (2009, p. 22), é possível dizer que o TCU segue o modelo Judiciário ou Napoleônico, no qual as EFSs são chamadas de Tribunais de Auditoria ou Tribunais de Contas.

De acordo com INTOSAI (2009, p. 13), as EFS³⁷ “são organizações autônomas, independentes e apolíticas que realizam auditorias em governos para garantir suas prestações de contas”. Vale dizer que existe um documento que formaliza as diretrizes do funcionamento e as características das EFSs. Trata-se da Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria de 1977. Esse documento traz algumas definições interessantes, como as diferenças entre serviços de auditoria interna e externa³⁸, além de características de diferentes tipos de auditorias³⁹, como as de legalidade, regularidade e operacionais.

Observa-se que as características das EFSs são bem semelhantes ao que foi exposto no capítulo anterior na abordagem sobre o Tribunal de Contas da União e de suas atribuições de controle externo. Vale dizer que além de participar da INTOSAI, o TCU, representando o Brasil também faz parte da Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Estados

³⁶ Em inglês, INTOSAI é sigla para *International Organization of Supreme Audit Institutions*. Ainda que haja tradução para o nome completo da organização, qual seja, Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria, a sigla INTOSAI, em inglês, é utilizada por autores nacionais, como LIMA (2005, p. 4) e ACHKAR (2009, p. 203).

³⁷ Em sua publicação, INTOSAI utiliza a sigla, em inglês, SAIs (*Supreme Audit Institutions*) em referência à Entidades Fiscalizadoras Superiores. Esta pesquisa utiliza, no entanto, a sigla, em português, EFSs (Entidades Fiscalizadoras Superiores), como utilizam outros autores nacionais, como LIMA (2005, p. 4) e ACHKAR (2009, p. 203).

³⁸ Seção 3, Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria de 1977.
Auditoria interna e auditoria externa:

1. Os serviços de auditoria interna são estabelecidos dentro dos órgãos e instituições governamentais, enquanto os serviços de auditoria externa não fazem parte da estrutura organizacional das instituições a serem auditadas. As Entidades Fiscalizadoras Superiores prestam serviços de auditoria externa.
(...)

³⁹ Seção 4, Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria de 1977.

Auditoria de legalidade, auditoria de regularidade e auditoria operacional:

1. A tarefa tradicional de Entidades Fiscalizadoras Superiores é auditar a legalidade e regularidade da gestão financeira e da contabilidade.

2. Além desse tipo de auditoria, cuja importância se mantém, há um outro tipo de auditoria igualmente importante--a auditoria operacional --cuja finalidade é verificar o desempenho, a economia, a eficiência e a eficácia da administração pública. A auditoria operacional não se restringe a operações financeiras específicas e abrange todas as atividades governamentais, inclusive seus sistemas organizacionais e administrativos.

3. Os objetivos de auditoria de uma Entidade Fiscalizadora Superior--legalidade, regularidade, economia, eficiência e eficácia na gestão financeira--têm basicamente a mesma importância. No entanto, cabe a cada Entidade Fiscalizadora Superior determinar suas prioridades, caso a caso.

Parte do Mercosul, Bolívia e Chile⁴⁰ e da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS.

As EFSs, seja em âmbito regional como na Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Estados Parte do Mercosul, Bolívia e Chile, seja em âmbito global na INTOSAI, se organizam em grupos de trabalho voltados a temáticas específicas, como é o caso do Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental – WGEA, no âmbito da INTOSAI. O WGEA é um grupo que busca promover e dar suporte às auditorias ambientais, para auditores do setor público (INTOSAI, 2009, p. 13).

No próximo item, merecerá especial enfoque a análise sobre as auditorias ambientais, sua conceituação, âmbito de incidência e caracterização, sobretudo na ótica da esfera pública.

2.2 As auditorias ambientais e a perspectiva de atuação do TCU

Conforme já havia sido mencionado, a Administração Pública necessita ajustar a sua “agenda de prioridades, por de meio avaliação qualitativa e quantitativa (*ex ante* e sucessiva)” do impacto das escolhas públicas que realiza (FREITAS, 2015, p. 116). Nessa mesma linha, ALDANA (2004, p. 78) ressalta a importância da coleta de informações objetivas acerca do meio ambiente, para que seja possível definir metas a serem acompanhadas pelas EFSs, “cujo papel é fiscalizar a gestão dos recursos públicos”. Assim, a partir desses dados será possível avaliar o avanço e as eventuais dificuldades que podem surgir na implementação das políticas ambientais (ALDANA, 2004, p. 78).

Desta forma, ALDANA (2004, p. 79) define como um objetivo a ser alcançado, no contexto da sustentabilidade ambiental, por uma Entidade Fiscalizadora Superior, fazer com que o desenvolvimento sustentável se torne um “objetivo essencial da gestão pública, com igual valor ao do cumprimento dos princípios legais e do uso eficiente, eficaz, econômico e equitativo dos recursos”. Assim, tanto na atividade de controle, como na atividade de apoio à elaboração de políticas, a avaliação da qual resulta a atividade de uma EFS deve:

[...] constituir-se em ferramenta que permita a identificação do meio ambiente e dos recursos naturais como elementos que agregam valor à gestão e à atividade econômica de um país e que requerem a redução dos impactos produzidos sobre eles (ALDANA, 2004, p. 79).

⁴⁰ Segundo o Estatuto jurídico da referida organização:

Art. 2 - A Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile é um organismo autônomo, independente e técnico, criado para aumentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de suas instituições membros, mediante a promoção de ações de cooperação técnica, científica e cultural no campo de controle e da fiscalização de uso dos recursos públicos na Região.

Nesse sentido, cabe mencionar, mais uma vez, o pensamento de WEISS (1997, p. 44), para quem a atividade avaliativa para verdadeiramente constituir-se em ferramenta necessita que o avaliador possua um certo ativismo, ou seja, que considere quem lerá seu relatório para que este seja elaborado de forma a poder exercer o maior nível de influência possível, sendo melhor entendido e considerado, o que é fundamental para que tenha chance de provocar alguma mudança real e positiva.

Cumprindo assinalar que a auditoria ambiental é instrumento utilizado tanto no âmbito do setor público, quanto no âmbito do setor privado (SEIFFERT, 2010 *apud* FISHER, DIAS e ANELLO, 2013, p. 141). De acordo com MACHADO (2004, p. 96), na esfera privada⁴¹ a “auditoria ambiental é o procedimento de exame e avaliação periódica ou ocasional do comportamento de uma empresa em relação ao meio ambiente”.

Como o objetivo da pesquisa é a análise relativa ao controle da Administração Pública, esta seguirá diretamente para a discussão acerca das auditorias ambientais no setor público.

No contexto público, a auditoria ambiental, é definida por SEIFFERT (2010 *apud* FISHER, DIAS e ANELLO, 2013, p. 141) como sendo “um processo do instrumento de comando e controle denominado Fiscalização Ambiental”. Neste sentido, para o autor a auditoria ambiental no setor público pode ser definida como sendo “processo realizado pelo órgão de controle ambiental que envolve uma verificação abrangente e sistemática do desempenho ambiental da organização”, o que ocorreria mediante uma ação avaliativa de seu processo de produção e dos impactos no meio ambiente os quais provoca (SEIFFERT, 2010 *apud* FISHER, DIAS e ANELLO, 2013, p. 141).

⁴¹ Entre as justificativas para a realização de auditorias ambientais privadas estão motivos como: “[...] tomada de consciência de vantagens na concorrência, que pode conferir a certas empresas a adoção de medidas testemunhando sua “consciência ecológica” no plano da estratégia de concorrência, dos novos produtos, novas tecnologias e dos novos sistemas de gestão” (BOIVIN, 1992, p. 81 *apud* MACHADO, 2004, p. 96).

Além disso, em procedimentos de venda ou fusão de sociedades empresárias, até mesmo estatais, há a preocupação com eventuais passivos ambientais, ou seja, a responsabilização por eventuais violações à legislação ambiental que podem vir a serem incorporadas juntamente com o patrimônio da empresa (MACHADO, 2004, p. 97). Nessa mesma linha de preocupação, no sistema jurídico norte-americano, por exemplo, bancos ou instituições que tenham realizado financiamentos tem interesse na realização de auditorias, pois em caso de financiamentos com garantia hipotecária, se a empresa financiada é degradadora de solos, e acaba por ficar insolvente, tais instituições bancárias podem vir a ser, também, responsáveis pela poluição (THIEFFRY, 1994, p. 123 *apud* MACHADO, 2004, p. 97).

Tecnicamente a auditoria ambiental no setor privado é abordada como “instrumento de gestão que inclui a avaliação sistemática, documentada, periódica e objetiva do funcionamento da organização do sistema de gestão e dos processos de proteção do meio ambiente”. De acordo com SEIFFERT (2010 *apud* FISHER, DIAS e ANELLO, 2013, p. 142), o “processo pressupõe: definição de escopo, objetivos, frequência, metodologia, cronograma, pessoas responsáveis etc”.

Vale dizer que não se contesta que o desempenho ambiental de determinada organização seja o objetivo final de uma auditoria ambiental. Mas, como se verá mais à frente, a fiscalização do órgão de controle pode se dar por inúmeras dimensões. Quer dizer, não necessariamente o objetivo de uma auditoria será fiscalizar as práticas ambientais da entidade A ou B, mas pode ser fiscalizar o desempenho de determinada política ambiental no geral e, como consequência, será avaliada sua implementação pela entidade A ou B.

Além disso, diferentemente do proposto nesta conceituação, a auditoria ambiental não precisa necessariamente ser levada a efeito por um órgão de controle ambiental. Nesse sentido, por mais que o Tribunal de Contas da União acabe desempenhando uma função de controle ambiental, ele não pode ser caracterizado como um órgão de controle ambiental *stricto sensu*.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, órgão associado ao Ministério do Meio Ambiente – MMA, traz uma definição um pouco mais genérica do que seja uma auditoria ambiental, no Anexo I da Resolução CONAMA 306/2002⁴². Observa-se, na definição uma preocupação mais evidente com o objeto da auditoria do que com a organização ou entidade que terá suas práticas auditadas, ou a que realizará a auditoria.

É importante também destacar também a Portaria nº 214 do TCU/2001, a qual aprovou o Manual de Auditoria Ambiental, documento formulado para guiar as ações com este escopo. Na mesma linha da definição de auditoria ambiental definida pelo CONAMA, a auditoria ambiental é definida com maior clareza.

Neste documento, o Tribunal de Contas da União conceitua auditoria ambiental como “o conjunto de procedimentos aplicados ao exame e avaliação dos aspectos ambientais envolvidos em políticas, programas, projetos e atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades sujeitos ao seu controle”. (TCU, 2001, p. 12). Vale dizer que o TCU, como Entidade Fiscalizadora Superior que é, segue a mesma linha do definido pela INTOSAI⁴³ (2009, p. 13).

⁴² Anexo I, Resolução CONAMA 306/2002. DEFINIÇÕES: (...) II - Auditoria ambiental: processo sistemático e documentado de verificação, executado para obter e avaliar, de forma objetiva, evidências que determinem se as atividades, eventos, sistemas de gestão e condições ambientais especificados ou as informações relacionadas a estes estão em conformidade com os critérios de auditoria estabelecidos nesta Resolução, e para comunicar os resultados desse processo.

⁴³ De acordo com a INTOSAI (2009, p. 13) “[...] a auditoria ambiental é usada no contexto de auditorias independentes e externas do setor público. Essas auditorias podem se dedicar à divulgação de ativos e passivos ambientais, ao cumprimento da legislação e a convenções – tanto nacionais como internacionais. As auditorias também podem se dedicar a medir e promover economicidade, eficiência e eficácia”.

ACHKAR (2009, p. 204) explica que as auditorias ambientais levadas a efeito pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores tem principalmente o objetivo de avaliar “as ações dos órgãos governamentais encarregados da gestão ambiental”, mas também de levar a efeito uma verificação do “cumprimento da legislação específica por parte dos demais órgãos e entidades da administração indireta”.

No que diz respeito ao conceito de meio ambiente, ACHKAR (2009, p. 204) afirma que este conceito foi bem ampliado, “passando a ser considerado em três dimensões: meio ambiente natural, meio ambiente artificial e meio ambiente cultural”⁴⁴.

Portanto, muito mais que verificar o cumprimento da legislação ambiental por parte do setor produtivo financiado por recursos públicos, o TCU encara a auditoria ambiental como um critério, um parâmetro a mais na auditoria em sentido amplo, a qual realiza sobre os gastos públicos federais. Assim, uma escolha pública que culminou em uma política pública, além dos parâmetros de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, dentre outros, deve ser caracterizada pelo parâmetro da sustentabilidade, até mesmo para ser considerado legal e legítimo.

Desta forma, é possível chamar de auditoria ambiental a integralidade de uma auditoria, se ela tiver objeto relacionado diretamente com o meio ambiente, ou parte de uma auditoria, parcela esta em que se afira o regular adimplemento da sustentabilidade como referencial das escolhas e políticas públicas.

Vale dizer que o supracitado Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental – WGEA, pertencente à INTOSAI, publicou um documento denominado “Orientação para a Realização de Auditorias de Atividades com uma Perspectiva Ambiental”. Neste documento foram identificados três tipos de auditorias que podem tratar de questões relacionadas ao meio ambiente, a saber, auditoria de relatórios financeiros, auditoria de conformidade e auditoria de desempenho (INTOSAI, 2009, p. 24).

Em uma auditoria de relatórios financeiros, as questões ambientais podem incluir: iniciativas para prevenir, diminuir ou remediar os danos ao ambiente; orientações ou determinações para conservação de recursos renováveis e não-renováveis; “e alerta das

⁴⁴ O primeiro diz respeito aos aspectos naturais em si considerados, como os bens ambientais renováveis e não renováveis e sua inter-relação com os demais componentes deste sistema, como os elementos químicos, sólidos e gasosos. O segundo quer dizer o meio ambiente construído pelo homem, simbolizado principalmente pelas cidades e todas as demais transformações operadas nos sistemas naturais. O terceiro está relacionado com os objetos e bens que correspondem à identidade cultural de um povo, incluindo aspectos históricos ou atuais que ganhem relevância social devido à construção de valores imersos numa sociedade (ACHKAR, 2009:204).

consequências da violação de leis e regulamentos ambientais em atenção às responsabilidades pela ação ou omissão imposta ao Estado” (ACHKAR, 2009, p. 204).

Já no que diz respeito à auditoria de conformidade, em relação às questões ambientais, esta “pode envolver a garantia de que as atividades governamentais sejam conduzidas de acordo com as leis, normas e políticas ambientais relevantes, tanto no nível nacional quanto internacional” (INTOSAI, 2009, p. 24). Tal tipo de auditoria ambiental é capaz de:

- promover a conformidade ou fornecer maior garantia de conformidade com a política e a legislação ambiental existente e futura;
 - reduzir os riscos e os custos associados à não conformidade com os regulamentos;
 - poupar custos minimizando resíduos e impedindo a poluição;
 - identificar responsabilidades e riscos
- (INTOSAI, 2009, p. 24).

E a auditoria de desempenho de atividades ambientais pode incluir a garantia de que “os indicadores de desempenho relacionado ao meio-ambiente (quando contidos em relatórios de prestação de contas) reflitam razoavelmente o desempenho da entidade examinada;” e também a garantia de que “os programas ambientais sejam conduzidos de modo econômico, eficiente e eficaz” (INTOSAI, 2009, p. 24).

Para entender como a atuação do Tribunal de Contas da União se dá na prática no que diz respeito à aplicação da sustentabilidade como parâmetro de controle, ou seja, seu papel no controle externo da gestão ambiental, é essencial analisar os instrumentos normativos disciplinadores de sua atuação, o que será visto a seguir.

2.3 A regulamentação da sustentabilidade como parâmetro de controle pelo TCU

A respeito da regulamentação da atuação do TCU no controle externo da gestão da sustentabilidade ambiental no Brasil, seguindo as orientações da INTOSAI, foi criado instrumento normativo disciplinador da atuação do Tribunal de Contas da União na seara da gestão ambiental (ACHKAR, 2009, p. 204). Trata-se da Portaria nº 383/1998 do TCU, que aprovou a estratégia de atuação para o controle da gestão ambiental, resultado da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental – PDFA.

De acordo com o texto normativo, esta Portaria foi criada objetivando suprir a carência de um adequado controle externo da gestão ambiental em nível de governo. O conceito de gestão ambiental foi definido no art. 1º, § 1º da Portaria, como sendo “o conjunto das ações que visem à adequada utilização do meio ambiente”.

O documento também aprovou a estratégia de atuação do controle da gestão ambiental, no âmbito do TCU, em seu art. 1º⁴⁵. Além disso, em relação à forma de atuação da Corte de Contas no controle da gestão ambiental, o art. 3º da Portaria apontou a forma por meio da qual esta será efetuada⁴⁶ e o art. 5º definiu as ações e atividades consideradas como prioritárias em relação à gestão ambiental⁴⁷.

Neste sentido, há previsão de planejamento anual que inclua a fiscalização, o treinamento e outras ações relacionadas ao controle da gestão ambiental, respeitadas as normas estabelecidas para o planejamento das ações a serem executadas pelo Tribunal, conforme previsto no art. 6 da supracitada Portaria.

É interessante destacar que, conforme aduz LIMA (2005, p. 6), “na enumeração constante do artigo 5º da portaria, as ações indutoras de comportamentos compatíveis com o modelo de desenvolvimento sustentável tiveram precedência sobre a fiscalização ambiental”. Isto ocorre, pois se enfatiza uma atividade de caráter mais pedagógico e preventivo por parte do TCU, buscando orientar o gestor público, substituindo, em parte, o modelo tradicional de controle – formalista e *a posteriori*.

Todavia, conforme previsto no texto constitucional e em sua legislação complementar, é competência do Tribunal não agir apenas preventivamente, mas também

⁴⁵ Art. 1º, caput, Portaria TCU nº 383/1998. Fica aprovada a Estratégia de Atuação do Controle da Gestão Ambiental, no âmbito do TCU, na forma do Anexo I a esta Portaria, a qual define:

I - a forma de atuação adequada;

II - as áreas da gestão governamental que devem receber tratamento prioritário;

III - a sistemática e as diretrizes a serem observadas para o planejamento tático;

IV - a estrutura operacional adequada;

V - a sistemática a ser adotada para a obtenção e o desenvolvimento de recursos.

⁴⁶ Art. 3º, Portaria TCU nº 383/1998. O controle da gestão ambiental será efetuado:

I - por meio da fiscalização ambiental de:

a) ações executadas por órgãos e entidades do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA;

b) políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental.

II - por meio da inserção do aspecto ambiental na fiscalização de:

a) políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental;

b) projetos e atividades que potencial ou efetivamente causem impactos negativos diretos ao meio ambiente.

III - por meio da inserção do aspecto ambiental nos processos de tomadas e prestações de contas de órgãos e entidades:

a) integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA;

b) responsáveis pelas políticas, programas, projetos e atividades a que se refere o inciso anterior.

⁴⁷ Art. 5º, Portaria TCU nº 383/1998. No âmbito das Unidades Técnicas responsáveis pela implementação da estratégia aprovada por esta Portaria, as seguintes ações e atividades relacionadas à gestão ambiental deverão receber tratamento prioritário:

I - ações que visem a induzir comportamentos compatíveis com o modelo de desenvolvimento sustentável;

II - fiscalização ambiental;

III - elaboração e aplicação de políticas setoriais relacionadas a proteção ou utilização do meio ambiente;

IV - ações que visem à coleta e ao fornecimento de informações sobre o meio ambiente;

V - educação ambiental;

VI - coordenação das ações relacionadas a proteção ambiental;

VII - ações implementadas com recursos externos.

deve responder às solicitações que lhe forem formuladas pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados e pela Comissão Técnica ou de Inquérito do Congresso, assim como receber denúncias que lhe forem enviadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

Cumpra assinalar outro importante conceito que foi consagrado pelo Parágrafo Único do art. 3º do texto normativo regulamentador da atividade do TCU foi o de fiscalização ambiental. A Portaria TCU nº 383/1998 considerou fiscalização ambiental como sendo “as auditorias, inspeções, levantamentos e acompanhamentos que tenham por objeto a análise da gestão ambiental”.

Vale destacar a inclusão na Portaria, conforme presente em seu art. 3º, da importância conferida à avaliação do aspecto ambiental, mesmo em ações fiscalizatórias de finalidade mais abrangente, ou seja, como expõe LIMA (2005, p. 6), atividades que não estão relacionadas apenas “a órgãos, programas, projetos e atividades diretamente relacionados ao meio ambiente”. Nesse sentido, o autor destaca que até mesmo a análise das contas do presidente da República “deve, segundo esse enfoque, ser avaliada considerando-se o desempenho governamental na consecução de suas metas ambientais” (LIMA, 2005, p. 6).

Vale ressaltar a existência de um compromisso assinalado pelo Tribunal de Contas da União e pelos demais Tribunais de Contas do Brasil, além dos demais participantes do I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, realizado no ano de 2010 - a denominada Carta da Amazônia.

Trata-se de um documento que considera que a Amazônia e todos os demais biomas brasileiros possuem inquestionável importância para a manutenção da vida no planeta, em todas as suas formas. Reconhece também que o verdadeiro progresso só pode vir a partir de um desenvolvimento econômico ecologicamente sustentável, economicamente viável e socialmente justo.

Além disso, reconhece a necessidade de ação preventiva e precautória de todos os níveis de governo afim de que se cumpram compromissos internacionais e nacionais, além das normas constitucionais e legais sobre sustentabilidade ambiental, ressaltando que é dever dos Tribunais de Conta orientar essa ação *ex ante*, até mesmo de forma cooperativa, entre os diversos níveis de governo.

O documento ressalta que o termo “contas públicas” deve ser interpretado de forma intrageracional e intergeracional, aduzindo às implicações ambientais futuras a serem suportadas pelas futuras gerações. Aduz ainda a necessidade de inclusão das questões ambientais em todas as dimensões de controle dos Tribunais de Conta.

É destacada, também, a exigência de um alto nível de conhecimento especializado dos riscos ambientais, sociais e econômicos provenientes das ações humanas no meio ambiente, bem como de instrumentos técnico-científicos para que as auditorias ambientais sejam adequadas e eficazes, logrando êxito em seus propósitos.

Nesse sentido, a Carta da Amazônia assevera a necessidade da promoção de estudos das orientações formuladas pela INTOSAI (2009, p. 22), além das de outros organismos internacionais, buscando harmonizar padrões e métodos de auditorias ambientais, adaptando-os às diferentes realidades locais.

O próximo item buscará dissecar as dimensões de sua atuação no controle da sustentabilidade, essencial para se compreender como esta é utilizada pela Corte de Contas como parâmetro de seu controle externo da Administração Pública federal.

2.4 As dimensões de atuação do TCU no controle de sustentabilidade

A relevância da atuação do Tribunal de Contas da União no controle externo da gestão ambiental pode ser analisada sob vários prismas. Vale a pena destacar alguns desses prismas da atividade fiscalizadora ambiental do TCU, com base nas dimensões de atuação do Tribunal delineadas por LIMA (2005, p. 3). Tais dimensões tem o propósito de destacar como a sustentabilidade pode ser utilizada pelo Tribunal como critério de controle do resultado das escolhas públicas, sejam resultados produzidos diretamente pela Administração Pública, ou indiretamente, neste caso, por particulares.

Inicialmente, é possível observar a atuação da Corte de Contas em relação aos órgãos de caráter ambiental, ou seja, diretamente vinculados ao SISNAMA, como é o caso do IBAMA⁴⁸. Verifica-se a juridicidade, ou seja, o atendimento às normas legais e constitucionais e se os princípios constitucionais relativos à proteção ambiental, tais como os princípios da prevenção e da precaução e as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente estão sendo observados, além da economicidade e a eficiência em sua gestão de recursos públicos (LIMA, 2005, p. 3). Neste caso, não foram citados por LIMA (2005, p. 3), mas podem ser enquadradas nessa dimensão da atuação do TCU outros órgãos e entidades públicas voltados à execução de políticas públicas que se caracterizem pelo elemento da sustentabilidade, ainda que não sejam diretamente vinculados ao SISNAMA.

⁴⁸ Exemplo dessa dimensão de controle de sustentabilidade exercida pela Corte de Contas é a auditoria operacional que resultou no Acórdão TCU nº 605/2011 – Plenário, cuja relatoria foi exercida pelo Ministro André Luís de Carvalho. Seu objetivo foi identificar riscos capazes de afetar a boa gestão do IBAMA.

Destaca-se também a verificação que o TCU realiza das prestações de contas ou através de auditorias, se os recursos da União distribuídos internamente no seio da Administração Pública direta e indireta⁴⁹, bem como os repassados a outros entes da federação, ou entidades sem finalidade econômica, como ONGs, estão sendo gastos de forma a respeitar a legislação ambiental, “tenha ou não o convênio ou instrumento congênere visado atividade ou projeto referente à proteção do meio ambiente” (LIMA, 2005, p. 3).

Também constitui dimensão da atuação da Corte de Contas a fiscalização dos mecanismos que envolvam a aplicação de recursos públicos, tais como financiamentos⁵⁰, a empresas privadas pelos organismos oficiais de crédito e de fomento, tais como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES. Além disso, há verificação de mecanismos “relativos a renúncias de receitas pela concessão de incentivos fiscais”, para que estas não contribuam, de alguma maneira, para a degradação do meio ambiente brasileiro (LIMA, 2005, p. 3).

Nesse sentido, cumpre assinalar que o Decreto nº 99.247 de 1990 condicionou a concessão de incentivos ou de financiamentos pelas entidades governamentais à comprovação do licenciamento ambiental⁵¹.

Portanto, nesta dimensão de atuação da Corte de Contas observa-se que o TCU busca analisar o resultado das políticas públicas setoriais, como a agropecuária, que recebem incentivos do governo federal, e que muitas vezes acabam por produzir políticas públicas implícitas⁵².

Também é importante ressaltar a atuação fiscalizadora do TCU em relação a entidades da Administração Pública (direta e indireta) “cujas atividades causem significativo impacto ambiental” (LIMA, 2005, p. 3). Este é o caso, por exemplo, da exploração das áreas energéticas e mineral (Petrobras, Furnas, etc), bem como das atividades de agropecuária e

⁴⁹ É o caso do Acórdão TCU nº 1.752/2011 – Plenário e de seu monitoramento através do Acórdão TCU nº 833/2014 – Plenário, ambos de relatoria do Ministro André Luís de Carvalho. Objetivou-se avaliar em que medida as ações adotadas pela Administração Pública (direta e indireta) nas áreas de redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e de água atingiram os objetivos propostos.

⁵⁰ É o caso do Acórdão TCU nº 2.671/2010 – Plenário, cuja relatoria foi exercida pelo Ministro Raimundo Carreiro: seu objetivo foi avaliar a regularidade dos financiamentos públicos para frigoríficos na região Amazônica.

⁵¹ Art. 23, Decreto nº 99.247/1990. As entidades governamentais de financiamento ou gestoras de incentivos condicionarão a sua concessão à comprovação do licenciamento previsto neste decreto.

⁵² “As políticas ambientais implícitas são os efeitos, geralmente negativos, sobre o meio ambiente de decisões tomadas em outros segmentos de políticas públicas, como as que visam estimular certos setores produtivos, o fomento às exportações, a expansão das fronteiras de produção agropecuária etc” (GLIGO, 1997 apud LIMA, 2005, p. 3).

pesca⁵³. O Tribunal observa se houve o devido cumprimento da legislação ambiental, pois recursos públicos não podem ser empregados de forma a gerar degradação ambiental.

Sabe-se que a exploração econômica nunca será completamente suportada pelo meio ambiente, mas é necessário que as medidas, especialmente as tomadas pelo Poder Público, sejam tomadas orientadas além da legalidade, pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. É sempre salutar lembrar que a Administração pública deve agir sempre quando for realmente necessário, seguindo o meio mais adequado à realidade fática e os benefícios desse agir devem ser superiores a eventuais ônus ou impactos que essa ação possa vir a trazer. Mesmo sabendo que se trata de um grande desafio aliar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação dos recursos naturais, essa deve ser sempre a meta de qualquer ação estatal.

É interessante destacar que, na hipótese de uma entidade federal vir a ser multada por órgãos estaduais ou municipais, por descumprimento da legislação ambiental, o TCU pode exigir ações regressivas contra os dirigentes da entidade ou contra quem seja identificado como responsável pela ocorrência que traga prejuízos aos cofres públicos federais e ao meio ambiente nacional (LIMA, 2005, p. 3).

Cumpra assinalar também outra dimensão de atuação do Tribunal de Contas da União não mencionada por LIMA (2005, p. 3). Trata-se da possibilidade de realização de auditorias operacionais para verificação do funcionamento de políticas públicas ou programas de cunho diretamente ambiental. É o caso, por exemplo, quando o TCU realiza um auditoria operacional sobre uma política pública específica, analisando todos os processos a ela relacionados e orientando adaptações necessárias, para a mitigação dos efeitos os quais tal política busca combater. Por exemplo, uma auditoria que busca analisar a Política Nacional de Mudanças Climáticas.

Diante do cenário apresentado, é possível identificar a atuação do próprio Tribunal de Contas da União no controle fiscalização da sustentabilidade na Administração Pública como sendo uma política pública, segundo os conceitos de política pública anteriormente citados. Essa posição pode ser sustentada com base nos artigos 13 e 14 do Decreto-lei 200 de 1967, que preveem o princípio do controle, ao dispor que a Administração Pública deve

⁵³ Vale destacar o Acórdão TCU nº 496/2011 – Plenário e seu monitoramento pelo Acórdão TCU nº 570/2014 – Plenário, ambos de relatoria do Ministro André Luís de Carvalho. Trata-se de fiscalização em que foi avaliada a atuação federal relativa à pesca da tainha.

controlar sua própria atividade em todos os níveis – internos ou externos, podendo o controle externo ser exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio da Corte de Contas⁵⁴.

Assim, revela-se a importância do papel do TCU de acompanhamento e fiscalização relação às políticas públicas relacionadas à sustentabilidade ambiental, sejam estas políticas públicas ambientais *stricto sensu* ou políticas públicas outras que possam afrontar as diretrizes do princípio da sustentabilidade e da solidariedade entre gerações.

No capítulo seguinte será analisada a atuação fiscalizadora e avaliativa do TCU no que diz respeito à Política Nacional de Mudanças Climáticas, apontando de que maneiras o Tribunal pode e deve agir segundo as orientações da INTOSAI, e quais os reflexos perceptíveis na jurisprudência da Corte de Contas do elemento mudanças climáticas dentro da aplicação do critério de controle baseado na sustentabilidade.

⁵⁴ Art. 13, Decreto-lei 200/ 1967. O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Art. 14, Decreto-lei 200/ 1967. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

3 A ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DAS CONTAS DO GOVERNO FEDERAL SOB O REFERENCIAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O presente capítulo propõe uma análise concreta acerca da aplicação da sustentabilidade como parâmetro de controle externo pelo Tribunal de Contas da União. Inicialmente, será demonstrado o ponto de partida da investigação aqui proposta, que são os acórdãos do TCU referentes às análises das prestações de conta presidenciais.

Em seguida, a metodologia da pesquisa é esclarecida, e também é realizado um corte axiológico no objeto averiguado. Assim, o trabalho se voltará à questão das mudanças climáticas, um dos inúmeros elementos associados à noção de desenvolvimento sustentável e políticas públicas sustentáveis. Também será delineada a extensão temporal da pesquisa que abrangerá documentos - acórdãos do Plenário da Corte de Contas - do ano de 2009 até 2016.

Dentre as ações de controle externo levadas a efeito pela Corte de Contas apresentadas estão quatro auditorias operacionais decorrentes de uma Auditoria Global Coordenada de Mudanças Climáticas, além de auditorias relacionadas ao combate às queimadas no Brasil, à promoção do uso racional e sustentável de recursos naturais pela Administração Pública federal, e à fiscalização da internalização de compromissos ambientais internacionais assumidos pelo Brasil.

Por fim, o capítulo se encerra com outras constatações e reflexões estabelecidas a partir da análise dos documentos levantados a respeito da aplicação da sustentabilidade como critério de controle externo pelo TCU e, em especial, em relação à temática das mudanças climáticas.

3.1 O parecer prévio do TCU e os relatórios orçamentários

Conforme mencionado anteriormente, o parâmetro da sustentabilidade no controle externo da Administração Pública pode ser observado em diversos tipos de auditorias e fiscalizações. Nesse sentido, até mesmo as contas do governo federal aparecem como objeto dessa análise na medida em que é avaliado o desempenho do governo na concretização de suas metas ambientais.

Em relação a essa atribuição específica do Tribunal de Contas da União de apreciar a cada ano as contas prestadas pelo Presidente da República, em forma de parecer prévio a ser

submetido ao Congresso Nacional, trata-se de atribuição constitucionalmente prevista. É o que se extrai do art. 71, I, do da Constituição Federal⁵⁵.

Cumpra assinalar que esta matéria também está prevista no Regimento Interno do TCU, do art. 221 ao art. 229. Em síntese, trata-se da apresentação, pelo governo federal, dos balanços gerais da União e de relatório emitido pelo órgão central de controle interno do Executivo a respeito da execução dos orçamentos, prevista no § 5º do art. 165 da Constituição⁵⁶.

Diante da apresentação desses balanços e relatórios deverá ser emitido o parecer prévio, o qual concluirá se as contas apresentadas representam adequadamente a realidade financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, além de terem observado os princípios constitucionais e legais que disciplinam a atuação da Administração Pública federal, consoante disposto no caput do art. 228 do supracitado Regimento Interno⁵⁷.

Vale dizer que o § 2º do referido art. 228 do RI prevê ainda que um relatório acompanhará esse parecer prévio e que deverá conter certas informações. Destaca-se o seu inciso II que prevê informações acerca do “o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País”. Nota-se desde aí a importância atribuída ao resultado dos gastos, além da estrita normalidade e conformidade constitucional e legal dos mesmos.

É importante dizer que, não obstante a importância do trabalho técnico levado a efeito pela Corte de Contas, seu parecer não é vinculativo, isto porque o julgamento das contas do governo federal e apreciação dos relatórios referentes à execução orçamentária dos planos governamentais é competência exclusiva do Congresso Nacional, conforme previsto no art. 49, IX, da Constituição⁵⁸. Todavia, este segundo passo, por ser realizado em um

⁵⁵ Art. 71, CF. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

⁵⁶ Art. 165, § 5º, CF. A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

⁵⁷ Art. 228, RI/TCU. O parecer prévio a que se refere o caput do art. 221 será conclusivo no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro, bem como sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal.

⁵⁸ Art. 49, CF. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

ambiente político por natureza, acaba levando em consideração aspectos políticos na hora de proceder com tal julgamento.

No próximo item, será adentrada a questão da sustentabilidade na análise das contas e relatórios orçamentários do governo federal, em específico sob o prisma relativo às mudanças climáticas. Nesse primeiro momento, será explicitada a metodologia utilizada na consecução deste ponto da pesquisa.

3.2 A metodologia utilizada

Antes de adentrar com os resultados obtidos acerca deste quadrante da pesquisa, qual seja, em relação à utilização do parâmetro da sustentabilidade, em especial, no tópico da preocupação com as mudanças climáticas no âmbito da análise anual das contas do governo de federal levada a efeito pelo Tribunal de Contas da União, é fundamental explicitar a metodologia utilizada.

O objetivo deste capítulo do trabalho pode ser caracterizado basicamente como crítico-descritivo. Se nos capítulos anteriores essa pesquisa buscou explorar e explicar o fenômeno da utilização, pelo TCU, da sustentabilidade como parâmetro em suas atividades de fiscalização e avaliação da Administração Pública federal, analisando como e porque ocorre, neste momento o foco é descrever a realidade abstratamente colocada anteriormente, pontuando uma análise crítica ao final.

Nesse sentido, a informação foi coletada utilizando-se para tanto o método documental, através, principalmente, da análise de acórdãos do Plenário do Tribunal de Contas da União obtidos através busca textual por intermédio de mecanismo de pesquisa presente no sítio eletrônico do TCU⁵⁹.

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

⁵⁹ A busca principal foi levada a efeito da seguinte forma: inicialmente, na página inicial de busca do Tribunal de Contas da União abaixo do título “Nova pesquisa” há uma marcação “Todos”, que foi alterada para “Acórdãos”. Assim um novo campo de opções aparece abaixo, intitulado “Tipo”, deixando-se marcado apenas a caixa referente a “Acórdãos”, deixando-se as demais desmarcadas. Em seguida, clicou-se em “Pesquisa avançada”, o que faz surgir outra caixa de pesquisa, esta intitulada “Localizar documentos com os seguintes argumentos”, que possui a opção “esta expressão ou frase exata:” com uma caixa de texto branca ao lado, local no qual foram digitados os seguintes vocábulos “emitir parecer prévio”, e depois se clicou em “Pesquisar”. Outros acórdãos foram encontrados a partir de menções nos acórdãos relativos às análises das contas presidenciais encontrados a partir do procedimento narrado e foram acessados tanto a partir do mecanismo de pesquisa da página da Rede de Informação Legislativa e Jurídica LEXML (<http://www.lexml.gov.br/>), quanto a partir do mecanismo de pesquisa da página de Consulta Textual do TCU (<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Index.faces>).

A pesquisa encontrou 25 acórdãos do Plenário do TCU com os referidos vocábulos, sendo 8 referentes à análises de contas do Presidente da República (governo federal), referentes aos seguintes exercícios financeiros: 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014⁶⁰ e; 2015.

Por mais que a temática das mudanças climáticas seja conhecida internacionalmente há mais tempo⁶¹, o Brasil só instituiu uma Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC através da Lei 12.187/09, que entrou em vigor na data de sua publicação na última semana do ano de 2009. Dessa forma é interessante analisar o tratamento da matéria através do tempo desde o ano em que a referida política nacional foi criada, até o último acórdão publicado relativo à análise das contas do Presidente da República.

Cumprir assinalar que, ainda que esses acórdãos sejam os guias das análises a serem construídas no trabalho, outros documentos, tais como outros acórdãos do Plenário e publicações institucionais do Tribunal de Contas da União também foram utilizados de forma complementar, para a obtenção de uma maior clareza dos assuntos afetos à pesquisa.

É importante dizer que nem todos os acórdãos referentes às prestações de contas do governo federal nos referidos anos fizeram menções expressas a ações de controle externo no TCU que digam respeito ao tema das mudanças climáticas. Porém, diante da vasta quantidade de julgados que o Tribunal produz a cada ano, essa pesquisa julgou por bem utilizar essas decisões do Plenário em análise de contas do Presidente da República como um referencial para a pesquisa.

Nesse sentido, as menções às ações de controle externo realizadas no âmbito das mudanças climáticas, as quais aferem o compromisso da instituição de utilizar esse tema como parâmetro em suas ações, permitem atestar sua preocupação com a sustentabilidade nas políticas públicas.

Vale salientar que a pesquisa, a partir dos dados e informações coletadas dos acórdãos buscará também complementar as informações com outras fontes de informação documental, como mencionado anteriormente.

⁶⁰ Em relação ao exercício financeiro relativo ao ano orçamentário de 2014 foram encontrados dois acórdãos referentes à análise das contas da então Presidente da República. Vale dizer que o primeiro, Acórdão TCU nº 1.464/2015 – Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, disse em seu Sumário que o estado das contas não permitia a apreciação definitiva pelo Tribunal de Contas da União. Por este motivo foi necessário um segundo Acórdão, qual seja, o Acórdão TCU nº 2.461/2015 – Plenário, também de relatoria do Ministro Augusto Nardes.

⁶¹ A temática das mudanças climáticas ganhou maciça notoriedade internacional no ano de 2006, por causa do documentário estadunidense “An Inconvenient Truth” (“Uma Verdade Inconveniente” em português), vencedor do prêmio Oscar de melhor documentário, no ano de 2007, cujo roteiro foi elaborado pelo ex-Vice-presidente dos Estados Unidos (1993 - 2001) Al Gore. Informações extraídas da Wikipédia em 13 set. 2016. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Al_Gore>.

Além disso, cumpre sublinhar o fato da análise não ser inteiramente cronológica, mas sim por temas e tipos de ação desempenhados pelo TCU. Desta maneira, é possível que vários acórdãos refiram-se, por exemplo, a uma mesma auditoria operacional, porém com maior ou menor profundidade.

Esses documentos foram analisados principalmente através do método qualitativo para se observar o crivo da sustentabilidade nesse controle da Corte de Contas, especialmente no que diz respeito ao tema das mudanças climáticas. Como mencionado em capítulos anteriores, o TCU não obstante ter fundamental papel fiscalizador dos recursos públicos federais, também desempenha um importante papel de indução de melhorias nas políticas públicas.

Aqui, caberá analisar essa atuação indutora em relação à promoção da sustentabilidade. Diante da vasta quantidade de temas associados à sustentabilidade, decidiu-se por restringir a análise ao aspecto das mudanças climáticas.

Nesse sentido, vale dizer que nas análises das contas do executivo federal, além da avaliação do êxito dos objetivos dos programas governamentais, o TCU expõe as suas ações concretas que desempenhou, mencionando, por exemplo, auditorias que realizou em diversas áreas com o fito de promover uma melhoria nas políticas públicas e ações governamentais.

Desta forma, entende-se que a análise das ações de controle externo realizadas pelo TCU em prol da sustentabilidade, neste caso em específico em relação à prevenção das mudanças climáticas, adaptação e mitigação de seus efeitos, é uma forma clara de apontar como o controle externo das ações do governo federal levado a efeito pela Corte de Contas se utiliza da sustentabilidade como um critério de controle.

Vale ressaltar que se trata de um controle que, diante da averiguação de um determinado quadro fático, busca instruir os órgãos públicos para a obtenção de um melhor cenário, a partir das orientações que realiza nos acórdãos, frutos de auditorias operacionais, por exemplo. Cumpre assinalar que a análise se dará de forma conjunta e complementar, buscando obter a melhor compreensão sobre os fatos investigados pelo Tribunal.

A seguir, será iniciada a análise dos dados obtidos e seu processamento de forma a tornar clara para o leitor todos os aspectos que compreendem o tema o qual essa pesquisa se propôs estudar.

3.3 A Auditoria Global Coordenada em Mudanças Climáticas

Dentre os acórdãos referentes à análise de contas do governo federal examinados (exercícios de 2009 a 2015), a primeira menção às ações do Tribunal de Contas da União na seara das mudanças climáticas foi feita no acórdão do TCU referente à análise das contas do governo federal do ano de 2009. Trata-se do Acórdão TCU nº 1.306/2010 - Plenário, cuja relatoria foi exercida pelo Ministro Raimundo Carreiro. Vale destacar ainda que tais ações foram motivadas por compromissos internacionais, como será contextualizado à frente.

No entanto, antes de adentrar no objeto do referido acórdão, para a obtenção de um melhor entendimento dos termos referentes ao tema tratado, que serão repetidos diversas vezes, cumpre assinalar que o art. 2º⁶² da supracitada Lei 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional de Mudança no Clima – PNMC traz o sentido denotativo de palavras e expressões, tais como “adaptação”, “mitigação”, “emissões”, “gases de efeito estufa”, “mudança do clima”, dentre outras, essenciais para a análise do tema perquirido.

Já no que diz respeito ao Acórdão TCU nº 1.306/2010, sem explicar as mencionadas motivações internacionais de fundo, este se limitou a citar as auditorias realizadas pela Corte como sendo parte de uma ação denominada Tema de Maior Significância “Mudanças

⁶² Art 2º, Lei 12.187/2009. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - **adaptação**: iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima;

II - **efeitos adversos da mudança do clima**: mudanças no meio físico ou biota resultantes da mudança do clima que tenham efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e manejados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humanos;

III - **emissões**: liberação de gases de efeito estufa ou seus precursores na atmosfera numa área específica e num período determinado;

IV - **fonte**: processo ou atividade que libere na atmosfera gás de efeito estufa, aerossol ou precursor de gás de efeito estufa;

V - **gases de efeito estufa**: constituintes gasosos, naturais ou antrópicos, que, na atmosfera, absorvem e reemitem radiação infravermelha;

VI - **impacto**: os efeitos da mudança do clima nos sistemas humanos e naturais;

VII - **mitigação**: mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros;

VIII - **mudança do clima**: mudança de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis;

IX - **sumidouro**: processo, atividade ou mecanismo que remova da atmosfera gás de efeito estufa, aerossol ou precursor de gás de efeito estufa; e

X - **vulnerabilidade**: grau de suscetibilidade e incapacidade de um sistema, em função de sua sensibilidade, capacidade de adaptação, e do caráter, magnitude e taxa de mudança e variação do clima a que está exposto, de lidar com os efeitos adversos da mudança do clima, entre os quais a variabilidade climática e os eventos extremos.

(Grifou-se).

Climáticas”, com a função de orientar “os esforços de fiscalização para o período 2008/2009” (Acórdão TCU nº 1.306/2010 - Plenário, p. 269).

Nesse sentido, no Acórdão TCU nº 1.306/2010 - Plenário (p. 269-270), o TCU se limitou a destacar a realização de auditorias operacionais tratando de objetivos tais como:

- a mitigação das emissões de gases de efeito estufa para a região de florestas da Amazônia Legal (Acórdão TCU nº 2.293/2009 – Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz);

- a garantia da segurança hídrica do semiárido brasileiro diante dos cenários de mudanças climáticas (Acórdão TCU nº 2.462/2009 - Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz);

- as ações destinadas às zonas costeiras brasileiras, ante a ameaça de elevação do nível dos oceanos em um cenário de mudanças climáticas (Acórdão TCU nº 2.354/2009 - Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz) e;

- a verificação das ações da Administração Pública federal em prol a adaptação da agropecuária aos cenários de mudanças do clima (Acórdão TCU nº 2.513/2009 - Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).

Mesmo tendo sido realizadas no ano de 2009, as referidas auditorias operacionais foram mencionadas outra vez na análise das contas governamentais do exercício seguinte, o Acórdão TCU nº 1.406/2011 - Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, o qual analisou as contas do governo no exercício de 2010. Cumpre destacar a preocupação do relator com o leitor, isto porque o nível de detalhamento das referidas ações é notadamente maior.

O documento explica que tais ações foram frutos de compromissos internacionais, e que as referidas auditorias foram realizadas pela Corte de Contas como instituição parte da Auditoria Global Coordenada em Mudanças Climáticas⁶³. Tais auditorias foram “desenvolvidas juntamente com entidades de outros países integrantes do Grupo de Trabalho

⁶³ Cumpre informar que o referido acórdão destaca ainda um Levantamento de Auditoria realizado pelo TCU no âmbito de outro Grupo de Trabalho de nível internacional. Trata-se do Grupo de Trabalho em Meio Ambiente da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS, com a finalidade de “identificar o nível de cumprimento dos pactos assumidos no Tratado de Cooperação Amazônica, objetivando a composição de relatório conjunto com os demais países da região” (Acórdão TCU nº 1.306/2010 – Plenário, p. 285). De acordo com o acórdão, em síntese, constatou-se uma implementação incipiente dos compromissos que foram assumidos no referido tratado, em decorrência do fato das políticas dos países signatários não serem coordenadas e da existência de escassas iniciativas voltadas para o ecoturismo na região (Acórdão TCU nº 1.306/2010 – Plenário, p. 286). Por fim, vale dizer que, internamente, a Corte de Contas examinou os resultados desse trabalho através do Acórdão – TCU nº 1.550/2010 – Plenário.

de Auditoria Ambiental da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – WGEA/Intosai” (Acórdão TCU nº 1.406/2011 - Plenário, p. 285).

É preciso dizer que o principal compromisso internacional assinado pelo Brasil à época e motivador de engajamento em ações de cooperação internacional, as quais ensejaram as referidas auditorias, foi a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças no Clima de 1992, e que foi promulgada internamente no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto 2.652/98⁶⁴.

A seguir, cada uma das referidas auditorias operacionais, seus objetivos, questionamentos e principais achados, constatações relevantes e as deliberações do TCU serão tratadas separadamente com intuito de aprofundar o debate no âmbito de cada auditoria operacional mencionada.

3.3.1 Políticas públicas para a Amazônia e mudanças no clima

Inicialmente, é importante esclarecer o objetivo da auditoria operacional que buscou avaliar a mitigação das emissões de gases de efeito estufa para a região de florestas da Amazônia Legal (Acórdão TCU nº 2.293/2009 - Plenário). Em síntese, a auditoria realizou uma avaliação da atuação do governo federal em políticas públicas na região de florestas da Amazônia Legal, políticas essas relacionadas ao meio ambiente diretamente, mas também à agropecuária, ao setor de transportes e à reforma agrária, com vistas a mitigar as emissões de gases de efeito estufa (Acórdão TCU nº 2.293/2009 - Plenário, p. 1).

⁶⁴ Artigo 4, Decreto 2.652/98. Obrigações

1. Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, devem:

[...]

b) Formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais e, conforme o caso, regionais, que incluam medidas para mitigar a mudança do clima, enfrentando as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, bem como medidas para permitir adaptação adequada à mudança do clima;

[...]

e) Cooperar nos preparativos para a adaptação aos impactos da mudança do clima; desenvolver e elaborar planos adequados e integrados para a gestão de zonas costeiras, recursos hídricos e agricultura, e para a proteção e recuperação de regiões, particularmente na África, afetadas pela seca e desertificação, bem como por Inundações;

f) Levar em conta, na medida do possível, os fatores relacionados com a mudança do clima em suas políticas e medidas sociais, econômicas e ambientais pertinentes, bem como empregar métodos adequados, tais como avaliações de impactos, formulados e definidos nacionalmente, com vistas a minimizar os efeitos negativos na economia, na saúde pública e na qualidade do meio ambiente, provocados por projetos ou medidas aplicadas pelas Partes para mitigarem a mudança do clima ou a ela se adaptarem;

[...]

Nesse sentido, a Corte de Contas teve por base três questionamentos. O TCU teve interesse em saber se tais políticas públicas voltadas para a região da Amazônia Legal: foram elaboradas de modo a “promover a mitigação das emissões de GEE”; se “consideram os aspectos de governança e *accountability*, de forma a promover a redução das emissões de GEE” e; se dentre tais políticas públicas, as que “geram relevantes impactos negativos nas emissões” possuem mecanismos compensadores ou redutores desses impactos (Acórdão TCU nº 2.293/2009 - Plenário, p. 3).

Não há resposta exata para cada um desses questionamentos. Todavia, é interessante destacar alguns achados reportados pelo Tribunal de Contas da União. Seguindo o mote da pesquisa que é ter o texto das análises das contas anuais do governo federal como base, cumpre observar o que há disposto sobre a referida auditoria operacional.

O Acórdão TCU nº 1.306/2010 - Plenário (p. 285) – que é referente à análise das contas do exercício de 2010 – anotou brevemente duas constatações obtidas através da referida auditoria operacional.

Em suma, destaca o acórdão que no que tange à Amazônia Legal, a auditoria evidenciou que “os mecanismos adotados pelo Governo Federal, principalmente na agropecuária, nos transportes e na reforma agrária, têm sido insuficientes para mitigar os efeitos negativos das mudanças climáticas sobre aquela parcela do território nacional” (Acórdão TCU nº 1.306/2010 – Plenário, p. 285).

Além disso, foi mencionado que a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, órgão do governo federal que é essencial para que ações governamentais sejam implantadas na região, “não possui as condições necessárias ao desenvolvimento adequado de suas atividades, especialmente no que tange a força de trabalho e a recursos orçamentários” (Acórdão TCU nº 1.306/2010 – Plenário, p. 285).

Cumpre assinalar que o mesmo tópico foi recorrente no Acórdão TCU nº 1.274/2013 – Plenário, cuja relatoria foi exercida pelo Ministro José Jorge e que analisou as contas da Presidente da República no Exercício de 2012. O documento mencionou brevemente alguns aspectos do Acórdão TCU nº 1.454/2012 – Plenário, cuja relatoria foi exercida pelo Ministro Aroldo Cedraz, e que é resultado do monitoramento das quatro auditorias operacionais supracitadas.

Em relação ao monitoramento da auditoria em epígrafe, observou-se apenas a criação pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), do Plano ABC, “que busca consolidar uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura” (Acórdão TCU nº 1.274/2013 – Plenário, p. 242).

Nesse sentido, vale destacar que o Plano ABC, ou, "Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura"⁶⁵ pode ser observado como uma tentativa de resposta do governo federal àqueles três questionamentos iniciais elaborados pelo TCU a respeito de políticas públicas para a Amazônia associadas à temática da mudança do clima.

Trata-se de um plano setorial criado de acordo com as diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.167/2009). O Plano foi criado com base no artigo 3º do Decreto Federal 7.390/2010⁶⁶ e tem “a finalidade de organizar o planejamento das ações a serem realizadas para responder aos compromissos de redução de emissão de GEE no setor agropecuário assumidos internacionalmente pelo Brasil, em 2009”⁶⁷.

No item seguinte, a pesquisa continuará a análise acerca das auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas da União em decorrência da Auditoria Global Coordenada de Mudanças Climáticas. A próxima auditoria a ser analisada, que resultou no Acórdão TCU nº 2.462/2009 – Plenário, é referente às políticas públicas da Administração Pública federal para a adaptação da região do Semiárido, especialmente no que diz respeito à infraestrutura de segurança hídrica, frente aos impactos das mudanças no clima do planeta.

3.3.2 Políticas públicas para a adaptação do Semiárido

No que diz respeito à auditoria operacional de segurança hídrica no Semiárido é importante, inicialmente, esclarecer seus objetivos. A Corte de Contas buscou, por meio desta auditoria, averiguar se as políticas públicas voltadas para a segurança hídrica da região do Semiárido levaram em consideração o cenário das mudanças climáticas (Acórdão TCU nº 2.462/2009 - Plenário, p. 1).

⁶⁵ O Plano ABC é “uma política pública composta de um conjunto de ações que visam promover a ampliação da adoção de algumas tecnologias agropecuárias sustentáveis com alto potencial de mitigação das emissões de GEEs. Estas tecnologias são: Recuperação de Pastagens Degradadas, Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF), Sistema Plantio Direto (SPD), Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN), Florestas Plantadas e Tratamento de Dejetos Animais”. Informações extraídas do Portal da Embrapa na *Internet*. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/tema-agricultura-de-baixo-carbono/perguntas-e-respostas>>. Acesso em: 06 fev 2017.

⁶⁶ Artigo 3º, Decreto 7.390/2010. Para efeito da presente regulamentação, são considerados os seguintes planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento nos biomas e planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas:

- I - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm;
- II - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado - PPCerrado;
- III - Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE;
- IV - Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura; e
- V - Plano de Redução de Emissões da Siderurgia.

⁶⁷ Informações extraídas do Portal da Embrapa na *Internet*. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/tema-agricultura-de-baixo-carbono/perguntas-e-respostas>>. Acesso em: 06 fev 2017.

Em suma, o que o TCU quis saber é se a preocupação com as vulnerabilidades, impactos e riscos provenientes das mudanças climáticas têm sido objeto de reflexão, estudo e implementação nas políticas públicas pelos órgãos públicos responsáveis pelas mesmas (Acórdão TCU nº 2.462/2009 - Plenário, p. 1).

Cumpra, nesse momento, assinalar os achados mais importantes reportados pelo Tribunal de Contas da União nas análises de contas do governo federal. Nesse sentido, o Acórdão TCU nº 1.306/2010 - Plenário (p. 285) – que é referente à análise das contas do exercício de 2010 – anotou sucintamente duas considerações a respeito do Semiárido brasileiro. Asseverou primeiramente que “o tema mudanças climáticas ainda não atingiu um nível de discussão capaz de influenciar o planejamento das políticas públicas para o setor hídrico”.

Todavia, observou também que alguns órgãos e entidades governamentais, tais como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe e a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias – Embrapa Semiárido implementaram certas iniciativas, “que têm buscado desenvolver soluções que possam contribuir para minimizar os efeitos das mudanças do clima na região” (Acórdão TCU nº 1.306/2010 – Plenário, p. 285), porém não especificou quais seriam tais medidas.

Não obstante o não aprofundamento deste tópico no acórdão do TCU, vale a pena mencionar que a Embrapa Semiárido possui ações institucionalizadas de combate ao aquecimento global (ANGELOTTI, SÁ e PETRERE, 2009, p. 14). Nesse sentido, os impactos do aumento da concentração dos GEE e da elevação da temperatura sobre atividades agrícolas, diversidade ambiental e segurança alimentar “estão sendo considerados nas atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, contribuindo para a compreensão, mitigação e adaptação sustentável da ação humana sobre os recursos naturais” (ANGELOTTI, SÁ e PETRERE, 2009, p. 14).

Exemplo disso é a adoção, por pesquisadores, de “práticas de manejo e de recuperação de áreas degradadas, bem como práticas para o uso racional dos recursos hídricos na agropecuária da Bacia do Rio São Francisco” (ANGELOTTI, SÁ e PETRERE, 2009, p. 17). Também pode ser mencionada como medida de adaptação às mudanças climáticas, o desenvolvimento pela a unidade de variedades de plantas “resistentes à seca e a altas temperaturas” (ANGELOTTI, SÁ e PETRERE, 2009, p. 20)⁶⁸.

⁶⁸ Além disso, cumpre destacar a parceria entre a Embrapa Semiárido e o Inpe que “tem proporcionado a realização do Monitoramento Climático da Caatinga, um estudo de modelagem sobre o papel da umidade do solo à melhoria da previsão de tempo e de clima para a América do Sul, no qual têm sido realizados estudos

Já o Acórdão TCU nº 1.274/2013 – Plenário, referente à análise das contas presidenciais no exercício financeiro de 2012 mencionou o citado Acórdão TCU nº 1.454/2012 – Plenário, o qual monitorou as quatro auditorias operacionais realizadas. No âmbito da questão da adaptação do Semiárido, destacou que um avanço constatado diz respeito à crescente incorporação, pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), do fator mudanças climáticas no planejamento das políticas para o setor hídrico, como uma variável importante, um parâmetro de sustentabilidade nas escolhas públicas.

Além disso, foi destacada “inclusão dos cenários de mudanças do clima, pela Agência Nacional de Águas, nas ações de gestão de recursos hídricos” (Acórdão TCU nº 1.274/2013 – Plenário, p. 242). Nesse sentido, embora não citada no acórdão, cabe destacar a criação, pela ANA, de um Grupo de Trabalho sobre Mudanças Climáticas, o qual elaborou um documento de diretrizes intitulado “Os Efeitos das Mudanças Climáticas sobre os Recursos Hídricos: Desafios para a Gestão”⁶⁹.

Esse documento “explicitou as posições da Agência, reconhecendo a importância dos impactos das mudanças climáticas sobre os recursos hídricos (...) e sugeriu caminhos gerais de preparação para o enfrentamento das consequências desses impactos”⁷⁰.

A seguir, a análise das auditorias operacionais decorrentes da Auditoria Global Coordenada sobre Mudanças Climáticas, sob o ponto de vista das análises das contas do executivo federal, segue com o levantamento de auditoria relacionado à verificação da atuação da Administração Pública federal no referente às políticas públicas para a adaptação das Zonas Costeiras frente aos impactos das mudanças no clima, a qual culminou no Acórdão TCU nº 2.354/2009 - Plenário.

sobre variação dos elementos climáticos, como temperatura e umidade relativa do ar, precipitação, componentes do balanço de radiação e de energia, albedo, vapor d’água, CO₂, temperatura e umidade do solo” (ANGELOTTI, SÁ e PETRERE, 2009, p. 20).

⁶⁹Informações extraídas do Portal da Agência Nacional de Águas na *Internet*. Disponível em: <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/portais/MudancasClimaticas/mudancasclimaticas.aspx>>. Acesso em: 06 fev 2017.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ “A despeito de ter sido elaborado em 2010, o documento é atual e tem servido como orientação para as ações internas da ANA – a exemplo da inclusão dos impactos mais prováveis da mudança do clima na construção de cenários em planos de recursos hídricos – e como fonte de informação para o público em geral”. Informações extraídas do Portal da Agência Nacional de Águas na *Internet*. Disponível em: <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/portais/MudancasClimaticas/mudancasclimaticas.aspx>>. Acesso em: 06 fev 2017.

3.3.3 Políticas públicas para a adaptação das Zonas Costeiras

O levantamento de auditoria operacional voltado para a avaliação dos impactos das mudanças climáticas nas Zonas Costeiras do país teve como objetivo central a realização de um diagnóstico sobre as políticas públicas implementadas pelo governo federal com o escopo de adaptar tais regiões às possíveis transformações decorrentes das mudanças climáticas (Acórdão TCU nº 2.354/2009 - Plenário, p. 1).

Em síntese, o TCU quis saber se o governo federal foi capaz de identificar, ante a ameaça de elevação do nível dos oceanos em um cenário de mudanças climáticas, as vulnerabilidades das Zonas Costeiras, e se o mesmo se estruturou e formulou ações no sentido de adaptar tais regiões às tais mudanças (Acórdão TCU nº 2.354/2009 - Plenário, p. 1).

Cumprido, agora, analisar a atenção conferida, nas análises de contas do governo federal, à referida auditoria operacional. Nesse sentido, o Acórdão TCU nº 1.306/2010 - Plenário (p. 285) – referente à análise das contas do exercício de 2010 – anotou que, em relação às Zonas Costeiras, foi verificado que “o Governo Federal ainda não definiu estratégias de adaptação desse ecossistema aos impactos que podem advir das mudanças climáticas”.

Sem mencionar expressamente o acompanhamento do Acórdão TCU nº 2.354/2009 - Plenário, relativo à auditoria operacional referente à adaptação das Zonas Costeiras, o Acórdão TCU nº 1.274/2013 – Plenário, referente à análise das contas presidenciais no exercício financeiro de 2012, mencionou uma ação do Governo Federal, a qual considerou importante.

Trata-se do desenvolvimento do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais – Cemaden na estrutura do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, que teria como objetivo “a elaboração alertas de desastres naturais relevantes para ações de proteção e de defesa civil no território nacional” (Acórdão TCU nº 1.274/2013 – Plenário, p. 242).

Dentre as principais ações do Cemaden, é possível destacar a instalação de radares metodológicos, pluviômetros, instalações hidrológicas, instrumentos geotécnicos, além da implantação da Rede de Comunicação Comunitária e Educação Ambiental, de uma infraestrutura para pesquisas sobre desastres naturais, bem como aquisição e instalação de um

supercomputador para previsões de desastres naturais⁷². É possível destacar ainda um aumento de mais de 1100 municípios que passaram a ser monitorados entre os anos de 2012 e 2015⁷³.

No próximo item será tratada a quarta e última auditoria operacional fruto da Auditoria Global Coordenada em Mudanças Climáticas. Trata-se da auditoria que perquiriu acerca da atuação, por parte do poder público federal, no que tange às políticas públicas para a adaptação do Setor Agropecuário brasileiro diante dos riscos atrelados às mudanças do clima no planeta, e que culminou no Acórdão TCU nº 2.513/2009 – Plenário.

3.3.4 Políticas públicas para a adaptação do Setor Agropecuário

A auditoria operacional que buscou verificar as ações da Administração Pública Federal em prol a adaptação da agropecuária aos cenários de mudanças do clima também merece uma análise detida de seus objetivos. O escopo dessa auditoria foi de avaliar as medidas implementadas pelo governo federal no sentido da promoção da adaptação do setor agropecuário às transformações do clima (Acórdão TCU nº 2.513/2009 – Plenário, p. 1).

Vale dizer que se trata de preocupação justificável do TCU tendo em vista que “por ser a agropecuária extremamente dependente das condições climáticas, o setor é apontado como um dos que mais será afetado pelos quadros de mudanças do clima”, o que produz a necessidade de adaptação do setor “sob pena de a agropecuária sofrer declínio em sua produção, dando origem a desabastecimento, quebra da balança comercial brasileira e graves problemas sociais” (Acórdão TCU nº 2.513/2009 – Plenário, p. 80).

Daí o interesse da Corte de Contas em verificar se o governo federal tem avaliado as vulnerabilidades do setor frente às referidas mudanças e se tem formulado e implementado ações frente aos riscos inerentes, através da instituição de “sistemas apropriados de coordenação integração, governança e *accountability*” (Acórdão TCU nº 2.513/2009 – Plenário, p. 3).

Nesse sentido, é possível tecer alguns comentários a partir dos documentos que firmaram as análises das contas do governo federal no período analisado. Cumpre assinalar, que o Acórdão TCU nº 1.306/2010 - Plenário (p. 285) – referente à análise das contas do exercício de 2010 – afirmou que foi constatado que a Administração Pública federal, no que

⁷² Informações extraídas do Portal do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais - Cemaden na *Internet*. Disponível em: <<http://www.cemaden.gov.br/implementacao-de-acoes-e-projetos/>>. Acesso em: 06 fev 2017.

⁷³ *Ibidem*.

diz respeito ao Setor Agropecuário, apresentou falhas “na integração na atuação dos órgãos e entidades encarregadas do assunto, assim como deficiências nas ações hoje em desenvolvimento”.

O documento destacou ainda que tais falhas ocorreram não obstante o governo federal dispor de uma “ampla estrutura para conduzir estudos e pesquisas sobre impactos das mudanças climáticas, bem como para elaborar e implementar as políticas públicas que possam incorporar os resultados de tais trabalhos científicos” (Acórdão TCU nº 1.306/2010 – Plenário, p. 285).

No que diz respeito ao acompanhamento da referida auditoria operacional, o Acórdão TCU nº 1.274/2013 – Plenário, referente à análise das contas presidenciais no exercício financeiro de 2012, observou o fato de que tanto o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), quanto o Ministério do Desenvolvimento Agrário não terem reportado ao Tribunal, em face às determinações do Acórdão TCU nº 2.513/2009 – Plenário, “a adoção de ações de adaptação aos cenários de mudanças climáticas voltadas à agropecuária do país” (Acórdão TCU nº 1.274/2013 – Plenário, p. 242).

O acórdão referente à análise das contas do governo federal do exercício de 2012 asseverou ainda que, sendo “o clima é insumo básico para o setor agropecuário, torna-se temerária a não adoção de providências para adaptação da agropecuária ao cenário projetado de mudança do clima” (Acórdão TCU nº 1.274/2013 – Plenário, p. 242).

A seguir serão analisadas outras incidências da atuação de controle externo do TCU utilizando a sustentabilidade como parâmetro de controle, em específico no que diz respeito à preocupação com as mudanças climáticas, nas análises das contas do governo federal em estudo nessa pesquisa.

3.4 O combate às queimadas no Brasil

Nas análises das contas do governo federal, promovidas pelo Tribunal de Contas da União, averiguadas nessa pesquisa, é oportuno destacar mais uma vez, nessa linha de ações relativas às mudanças climáticas, o já mencionado Acórdão TCU nº 1.306/2010 - Plenário (p. 285-286) – referente à análise das contas do exercício de 2010.

O documento destaca um Levantamento de Auditoria realizado pelo TCU que teve como finalidade a avaliação das ações do governo federal “destinadas à prevenção e ao combate das queimadas no Brasil” (Acórdão TCU nº 1.306/2010 – Plenário, p. 286). Vale

dizer que as queimadas geram a emissão de gases do efeito estufa – GEE, fator diretamente associado ao aquecimento global e às mudanças climáticas.

Cumprasse assinalar que esta ação foi tomada porque a Corte de Contas constatou “um significativo incremento do número de focos de queimadas e incêndios em áreas rurais e florestais em 2010 quando comparado com o ano anterior” (Acórdão TCU nº 1.306/2010 – Plenário, p. 286). E especialmente porque ficou “demonstrado que boa parte das áreas afetadas encontrava-se em unidades de conservação e reservas indígenas” (Acórdão TCU nº 1.306/2010 – Plenário, p. 286).

Ora, mais uma vez, na mesma análise de contas do governo federal (exercício de 2010), é possível observar que a Corte de Contas utilizou a sustentabilidade como parâmetro para avaliar as ações do Executivo federal, e não se restringindo a uma mera comparação de números obtidos, do qual já se poderia alegar um aumento ou diminuição das áreas de queimadas, mas sim a partir de uma ação desenvolvida no âmbito da sua esfera de atuação no controle externo, através do referido Levantamento de Auditoria.

Ou seja, diante das informações obtidas, ao invés de simplesmente indicá-las friamente em seu acórdão anual de avaliação das contas do governo federal, buscou a Corte de Contas agir nesta seara, a partir da execução de um Levantamento de Auditoria.

De acordo com o Acórdão TCU nº 1.306/2010 – Plenário (p. 286), algumas situações foram constatadas pela equipe de atuação. Em primeiro lugar, destaca-se uma recomendação da Corte, vista como sendo “um dos principais meios capazes de promover alterações nas formas de produção da região”, capaz de proporcionar uma mudança para um “modelo mais sustentável” (Acórdão TCU nº 1.306/2010 – Plenário, p. 286). Trata-se da “necessidade de fortalecimento e capacitação da Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER”, relevante, pois foi o ponto mais mencionado pelos gestores entrevistados pela Corte de Contas.

Outra constatação que cabe aqui destacar é “a inexistência de indicadores oficiais de áreas queimadas no Brasil, inclusive em Unidade de Conservação – UC e Terras Indígenas – TI” (Acórdão TCU nº 1.306/2010 – Plenário, p. 286). Esse fato é relevante, pois de acordo com o documento “essa limitação prejudica, também, as estimativas oficiais de emissões de gases do efeito estufa em decorrência de queimadas e incêndios florestais” (Acórdão TCU nº 1.306/2010 – Plenário, p. 286).

Por fim, cumpre assinalar que foi constatada uma “indefinição dos papéis e responsabilidades dos órgãos envolvidos com a problemática das queimadas e incêndios florestais, no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama” (Acórdão TCU nº 1.306/2010 – Plenário, p. 286). A consequência dessa indefinição é a diminuição da eficácia

de qualquer política pública voltada para a redução das queimadas no Brasil, isto porque a figura do agente público do governo federal, cuja função seja avaliar os resultados de tal política é incerta, prejudicando o acompanhamento da mesma.

A seguir, a pesquisa continua a analisar outras ações de controle da Corte de Contas destacadas nas análises de contas do governo estudadas nesse trabalho. O tema perquirido a seguir diz respeito à auditoria operacional do TCU que buscou promover o uso racional e sustentável de papel, água e energia elétrica no bojo da Administração Pública federal.

3.5 A promoção do uso racional e sustentável de recursos naturais

Algumas ações objetivam a adaptação de comportamentos em prol da redução das mudanças climáticas, mas o fazem indiretamente. É o caso da ação de controle externo levada a efeito pelo TCU no ano de 2011, destacada na análise das contas do governo federal naquele ano. Trata-se do Acórdão TCU nº 1.204/2012 - Plenário, cuja relatoria foi exercida pelo Ministro José Jorge.

O documento destaca a realização de uma auditoria de natureza operacional para “avaliar as ações adotadas pela Administração Pública federal para promoção do uso racional e sustentável de recursos naturais, notadamente energia elétrica, água e papel, consumidos em suas instalações prediais” (Acórdão TCU nº 1.204/2012 – Plenário, p. 180). Essa auditoria culminou no Acórdão TCU nº 1.752/2011 – Plenário, cuja relatoria foi exercida pelo Ministro André Luis de Carvalho.

Pode-se dizer que essa auditoria se destaca no quesito representatividade, uma vez que seu universo amostral abarca 71 entidades públicas federais, entre órgãos superiores e entidades autárquicas e fundacionais da Administração indireta (Acórdão TCU nº 1.752/2011 – Plenário, p. 7).

De acordo com o acórdão que analisou as contas do governo federal do exercício de 2011, constatou-se nessa auditoria a existência de “um grande potencial de uso sustentável de recursos naturais na esfera federal que não tem sido aproveitado” (Acórdão TCU nº 1.204/2012 – Plenário, p. 180). A razão para essa constatação seria, de acordo com o documento, a existência de “uma grande heterogeneidade na inserção de medidas de eficiência e sustentabilidade dentro dos órgãos e instituições públicas federais”, ou seja, existem diversos programas e políticas voltadas para a sustentabilidade, mas com diferentes objetivos e que são coordenados por órgãos públicos diferentes (Acórdão TCU nº 1.204/2012 – Plenário, p. 180).

Por esse motivo, de acordo com a Corte de Contas, essas medidas voltadas à implementação de ações de uso racional e sustentável de recursos naturais estariam sendo conduzidas de “forma desarticulada e não contam com boa adesão⁷⁴” (Acórdão TCU nº 1.204/2012 – Plenário, p. 180).

Como mencionado anteriormente, trata-se de assunto indiretamente afeto à temática das mudanças climáticas. Isto porque como bem exposto no documento, essa conjuntura “acarreta, além de perdas financeiras por recursos públicos não economizados, maior e desnecessária pressão sobre o uso dos recursos naturais e maiores emissões nacionais de gases de efeito estufa” (Acórdão TCU nº 1.204/2012 – Plenário, p. 180).

Nesse sentido, quando se possui uma cultura de alta utilização de aparatos eletrônicos, a demanda por energia elétrica é sempre alta. E associada a essa cultura, muitas vezes coexiste uma cultura de desperdício de água, propiciadora de crises de desabastecimento. Somando esses fatores, não é difícil conceber as consequências.

Em uma estrutura produtiva de energia elétrica como a brasileira, notadamente dependente de sua base hidroelétrica, épocas de seca (agravadas por altos níveis de desperdício no consumo de água) restringem a capacidade de produção deste insumo, altamente necessário e também, muitas vezes, desperdiçado⁷⁵. Dessa maneira, torna-se necessária a ativação de usinas termoelétricas, para suprir a imensa demanda existente, porém que não possui o selo de energia limpa, tendo em vista a queima de carvão e a consequente emissão de gases do efeito estufa, diretamente associados ao aquecimento global e às mudanças climáticas.

Todavia, é possível que alguém questione o fato dessa auditoria dizer respeito somente à Administração Pública federal e que por mais que a máquina pública seja grande e tenha alto índice de consumo de recursos naturais, estes não seriam tão expressivos em números gerais do consumo dos referidos insumos no Brasil.

⁷⁴ Por exemplo, o Acórdão TCU nº 1.572/2011 – Plenário (p. 5-6) destaca os seguintes programas: “Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente (cujo objetivo é propor a inserção de critérios socioambientais na gestão dos serviços públicos em todos os níveis de governo); Programa de Eficiência do Gasto (PEG) coordenado pelo Ministério do Planejamento (cujo objetivo é racionalizar o uso dos recursos públicos por meio de uma administração mais eficiente dos gastos); Subprograma Procel Eficiência Energética em Prédios Públicos (Procel EPP) coordenado pela Eletrobras (cujo objetivo é promover ações de eficiência energética para prédios públicos e diminuição dos gastos dos prédios públicos por meio da redução do consumo e da demanda de energia elétrica).

⁷⁵ O Acórdão TCU nº 1.752/2011 – Plenário (p. 29) verificou que grande parte das instituições públicas “ainda não promove o uso racional dos recursos naturais em seus prédios públicos”. O documento destaca o caso emblemático da “notícia obtida junto ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios de que há um acréscimo mensal de R\$ 3.800,00 na conta de energia elétrica pelo simples fato de os computadores pernhoitarem em modo *stand-by* e as impressoras não serem desligadas ao final do expediente” (Acórdão TCU nº 1.752/2011 – Plenário, p. 31).

Entretanto, é preciso ter em mente que o Estado e, conseqüentemente, os governos tem o dever de dar o bom exemplo. Além disso, a adoção de práticas racionais e sustentáveis no consumo de insumos como papel, energia elétrica e água nos órgãos públicos é capaz de induzir transformações na sociedade, através da internalização, por parte dos agentes públicos dessas boas práticas em sua vida particular.

No item seguinte será tratada outra ação de controle externo levada a efeito pelo TCU, na seara ora estudada, nos acórdãos referentes às análises de contas do governo federal selecionados. Trata-se da fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas da União acerca da internalização de compromissos internacionais assumidos pelo país.

3.6 A fiscalização da internalização de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil

Vale reforçar mais uma vez o interesse e atuação do Tribunal de Contas da União em relação a compromissos assumidos internacionalmente. Como visto anteriormente, o próprio TCU como Entidade Fiscalizadora Superior assume e busca cumprir seus compromissos firmados, por exemplo, em grupos de trabalho de organizações internacionais.

Entretanto, a atenção da Corte de Contas também se dirige aos compromissos assumidos pelo Brasil enquanto nação no cenário internacional. É o que se pode observar na leitura do já mencionado Acórdão TCU nº 1.274/2013 – Plenário, que analisou as contas da Presidente da República no exercício de 2012.

O documento destaca o levantamento de auditoria realizado pelo TCU “com o objetivo de realizar um diagnóstico de como estavam sendo internalizados, nas políticas públicas nacionais, os compromissos assumidos pelo Governo Brasileiro em decorrência da Conferência Rio-92” e, em especial, o compromissos que dizem respeito às Convenções sobre Mudança do Clima, Diversidade Biológica e Combate à Desertificação, e da Agenda 21 (Acórdão TCU nº 1.274/2013 – Plenário, p. 242). Esse levantamento de auditoria culminou no Acórdão TCU nº 1.404/2012 – Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes.

Em síntese, o levantamento atribui parte dos avanços que ocorreram no Brasil na área ambiental à adesão, pelo país, às convenções internacionais derivadas da Rio-92 (Acórdão TCU nº 1.274/2013 – Plenário, p. 242).

No entanto, o documento retrata questões semelhantes às expostas na análise da auditoria relacionada ao uso racional e sustentável dos recursos naturais no item anterior, ou

seja, a ausência de “uniformidade no nível da internalização dos compromissos assumidos (...) nas políticas públicas nacionais, tampouco no grau de institucionalização de estruturas responsáveis pela implementação de tais Convenções” (Acórdão TCU nº 1.274/2013 – Plenário, p. 242).

No que se refere, especificamente, à temática das mudanças climáticas, objeto central de análise neste trabalho, cumpre destacar que ao lado dos compromissos assumidos na Convenção sobre Diversidade Biológica, os assumidos na Convenção sobre Mudança do Clima foram os que se notou maior processo de internalização (Acórdão TCU nº 1.274/2013 – Plenário, p. 242).

Em contrapartida, observou-se que, em relação à Convenção de Combate à Desertificação e à Agenda 21, não obtiveram os mesmos progressos no que diz respeito à internalização de compromissos (Acórdão TCU nº 1.274/2013 – Plenário, p. 242).

A seguir, serão apontadas outras constatações acerca do controle externo levado a efeito pelo Tribunal de Contas da União e a temática do desenvolvimento sustentável e das mudanças climáticas, buscando uma avaliação crítica das entrelinhas vislumbradas nos documentos analisados, ou seja, levando em consideração tanto aquilo que está assinalado no documento, quanto aquilo não está.

3.7 Considerações finais acerca do controle externo e mudanças climáticas

É importante destacar outro aspecto relevante encontrado a partir do estudo dos acórdãos referentes às análises das contas do governo federal do exercício de 2009 até 2015. Inicialmente, cumpre assinalar que as análises das contas dos anos de 2013 (Acórdão TCU nº 1.338/2014 – Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro) e de 2014 (Acórdão TCU nº 2.461/2015 – Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes) possuem menções expressas a termos como “mudanças climáticas” e “efeito estufa”.

Não obstante apresentarem números e gráficos apontando o sucesso ou a ineficácia de determinadas políticas relacionadas com a mitigação e adaptação às mudanças climáticas (através de indicadores de desempenho), as referidas análises anuais das contas do executivo federal não apontaram nenhuma ação concreta no âmbito do controle externo do Tribunal de Contas da União nesta seara. Ou seja, o TCU não destacou qualquer ação sua (auditoria, por exemplo) no sentido de fiscalizar as políticas públicas sob o ângulo da sustentabilidade associada à preocupação com as mudanças do clima no planeta.

Já no que diz respeito à análise da prestação das contas presidenciais do exercício de 2015 (Acórdão TCU nº 1.417/2016 – Plenário, cuja relatoria foi exercida pelo Ministro José Múcio Monteiro) não há sequer uma menção ao tema das mudanças climáticas no documento. Nem mesmo através de indicadores de desempenho, quanto menos de ações de controle externo realizadas pelo Tribunal de Contas da União.

Cumprasse assinalar que não há nem mesmo qualquer menção à sustentabilidade nos termos aqui estudados. Na verdade, o documento chega a mencionar o termo sustentabilidade, mas apenas se referindo à “sustentabilidade da dívida pública” (Acórdão TCU nº 1.417/2016 – Plenário, p. 5) e “sustentabilidade fiscal” (Acórdão TCU nº 1.417/2016 – Plenário, p. 54).

Desta forma, é possível observar claramente que, nesses últimos anos, o parâmetro da sustentabilidade perdeu importância na agenda de controle externo do Tribunal de Contas da União. Pelo menos no que diz respeito ao destaque conferido às ações de controle externo relacionadas a este tema nas análises das contas anuais da Administração Pública federal, como ficou aqui constatado.

É impossível separar a conjuntura axiológica que vive o Estado brasileiro hoje com a atuação da Corte de Contas. Em um cenário de denúncias de irregularidades fiscais é compreensível o crescimento da preocupação da instituição, cuja primeira missão é a proteção do erário público. Porém, na sociedade de riscos⁷⁶ em que vivemos, o retrocesso na preocupação e atenção à sustentabilidade nas escolhas públicas pode ocasionar consequências tão ou mais graves do que a falência financeira-orçamentária do Estado brasileiro.

Conforme assevera GIANNETTI (2005, p. 175), “o que está no futuro precisa ser de algum modo posto em foco e mentalmente realçado para fazer frente ao que está próximo e saliente”. Porém, pode-se dizer que esse futuro que deve ser posto em foco está se tornando, cada vez mais, o presente.

A preocupação com as futuras gerações, mote da doutrina do desenvolvimento sustentável, pode acabar se tornando preocupação com a geração atual diante da gravidade dos efeitos provocados pelo aquecimento global e a consequente mudança da temperatura

⁷⁶ Como bem coloca KAUFMANN (2014, p. 453), “dizer que vivemos numa sociedade de risco tornou-se um lugar comum”. Em sua análise do referido fenômeno a partir de uma perspectiva jusfilosófica, o autor alemão explica que: “[...] nas sociedades pluralistas de risco do nosso tempo, o homem é chamado a intervir activamente(*sic*) no mundo sem que disponha sempre à partida de normas predefinidas ou dum conceito fixo de natureza que determina se o seu agir é correcto (*sic*). Ou seja: *o seu comportamento implica um risco*. É certo que também em tempos mais remotos existiam situações complexas em que tinham que se tomar decisões arriscadas, mas elas não eram típicas da realidade de então. Actualmente(*sic*) são. Centrais são todos os problemas relacionados com a energia atômica”. (Grifos do autor). (KAUFMANN, 2014, p. 454).

média do planeta. Efeitos como o aumento do nível dos oceanos, estiagem em áreas onde antes chovia, assim como a ocorrência de fenômenos como invernos e verões mais rigorosos, além de uma maior contagem de eventos como furacões e tempestades, além de afetar economicamente qualquer Estado-nação, trazem perigo às populações de hoje.

Nesse sentido, ainda que o TCU seja apenas mais uma peça (vigorosa, mas apenas uma) no tabuleiro das instituições brasileiras, o enfoque da sustentabilidade em seu trabalho deve ser continuado e até mesmo intensificar-se, diante da qualidade do seu trabalho e da capacidade de remover, muitas vezes, a Administração Pública do estado de inércia, a partir de suas fiscalizações e orientações.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa buscou analisar a utilização da sustentabilidade como um parâmetro de controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre a Administração Pública federal.

No primeiro capítulo foi colocada a imprescindibilidade do equilíbrio entre as necessidades dos cidadãos, seus direitos constitucionalmente estabelecidos e os custos das políticas públicas voltadas para a atendê-los. Não foi difícil perceber a necessidade de um comportamento baseado na lógica da economicidade. Na prática, agir de em conformidade com a economicidade significa obedecer às prioridades constitucionais de forma racionalizada.

Seguir os postulados constitucionais parece algo óbvio, mas efetivamente se verifica uma certa mitigação no seguimento de tais ditames. Assim, atividades meio como as associadas ao jogo político, muitas vezes, ganham maior relevo e atenção que atividades fim, tal como as voltadas para a manutenção de direitos como saúde, educação e segurança. Não é incomum assistir o Estado atender interesses de alguns de seus agentes, em detrimento da população. Isso acontece, por exemplo, quando a máquina pública aumenta para comportar interesses de determinados grupos políticos.

Daí a importância em se ter por regra exordial o compromisso com as prioridades constitucionais. Porém, isto deve ser feito de forma racionalizada, de modo a ter o direito fundamental à boa administração pública como um paradigma para as ações administrativas estatais. Observou-se no texto que, por mais que a própria Constituição tenha consagrado a discricionariedade aos agentes estatais em alguns casos, não se trata de um cheque em branco. Há graus de vinculação à lei e ao Direito. Nesse sentido, não basta que o gasto seja lícito, tem que ser legítimo e eficiente.

Dessa conjuntura de cuidado com as escolhas públicas alguns caminhos foram desenhados. Sobre a legitimidade de uma política pública, verificou-se que há inúmeros pilares que possuem o condão de legitimar uma política. Dentre eles, esta pesquisa destacou o enfoque da administração sustentável. Assim, dentre outros fatores, o que torna uma escolha pública legítima é presença do elemento da sustentabilidade, que pode ser aferida através do equilíbrio dos benefícios sociais, econômicos e ambientais que ela acarreta, além de sua potencialidade em produzir um bem estar multidimensional e multigeracional na sociedade.

Ficou claro que se trata de uma prioridade constitucional, presente no art. 225 da Constituição, e que, além disso, a doutrina do desenvolvimento sustentável que, dentre outros objetivos, busca a manutenção de um ambiente ecologicamente equilibrado, deve ser um dos pensamentos de partida do qual emanam as ações estatais, segundo o Supremo Tribunal Federal.

Já no que diz respeito à eficiência, tem-se que ela deve ser característica necessária do resultado de uma política pública, porém não só do resultado. Foi visto que o controle de etapas é essencial para o aperfeiçoamento de uma política. Assim, uma política pública não pode ser “petrificada” no tempo, ou seja, estagnada, insuscetível a mudanças. Pelo contrário, as mudanças, como assinalado, são vitais para seu melhoramento.

Essas mudanças, no entanto, não vêm aleatoriamente. Para haver transformação tanto é necessário controle, que se consubstancia em revisão e avaliação. Dentre os diversos parâmetros que podem ser controlados de uma escolha pública, esta pesquisa buscou informar sobre o controle da sustentabilidade. Assim, mostrou-se a necessidade de se obter resultados sustentáveis e, ao mesmo tempo, garantir que os processos que produziram tal resultado sejam percorridos também segundo o parâmetro da sustentabilidade.

Nessa perspectiva, o Tribunal de Contas da União foi apresentado como ator capaz de exercer esse controle que, na verdade, se divide em dois. O controle-fiscalização que avalia se um determinado gasto estatal atingiu a sua finalidade adequada, de forma a cumprir requisitos de legalidade, legitimidade e economicidade; e também o controle-orientação, que tem o fito de determinar o conteúdo de determinada conduta alheia, ou seja, age de forma preventiva, informadora e pedagógica.

Contudo, a pesquisa destacou, ainda no plano abstrato, uma limitação desse segundo papel do TCU. Isto se deve ao fato de que entre uma política pública e a Corte de Contas existem diversos órgãos e/ou instituições públicas com sua própria cultura institucional, além da presença de interesses de diferentes matrizes (políticos, econômicos), representados por grupos de interesses. A existência de órgãos e/ou instituições responsáveis (competentes) por modificar administrativa ou, em alguns casos, legislativamente uma política pública, e de outros responsáveis por implementá-las, além desses diversos *stakeholders* atuantes nesse “meio-de-campo”, acaba por mitigar, muitas das vezes, o poder de reforma consubstanciado em uma orientação do Tribunal de Contas firmada em acórdão fruto de uma eventual auditoria operacional.

Conforme assinalado, não obstante a comum tendência ao comportamento incrementalista em relação à modificação de políticas públicas, assinalou-se a importância da

atuação do TCU. Trata-se de uma quebra de inércia. Algum problema que não tinha sido percebido, ou estava sendo ignorado, agora está nos radares de um órgão de controle externo, além de toda a sociedade, haja vista a publicidade das decisões da Corte de Contas. Além do mais, tais decisões representam a produção de material técnico de excelência, capaz de explicar quadros muitas vezes complexos que envolvem diversas áreas do conhecimento, e que podem acabar influenciando mudanças no *status quo*.

Neste sentido, o processo de maturação de uma política pública após orientações do Tribunal, por mais que não tenha, no atual quadro axiológico brasileiro, uma rapidez desejável, de forma lenta e gradual vem gerando mudanças, conforme foi possível constatar em alguns acórdãos de monitoramento, os quais apontaram que algumas orientações da Corte de Contas haviam sido implementadas pelas autoridades competentes.

Daí a importância de uma posição firme, constante e, muitas vezes, insistente do TCU. Aqui se propõe um certo ativismo de seus membros para utilizarem, para além dos meios jurídicos como forma de persuasão, a devida didática e razoabilidade na exposição de seus pontos e na formulação de suas orientações, levando em consideração seu público-alvo e seu histórico e características próprias. Pode parecer um cuidado excessivo, mas com a potencialidade de trazer grandes resultados.

O segundo capítulo, por sua vez, continuou a identificar fática e juridicamente aplicação da sustentabilidade como parâmetro de controle pelo Tribunal de Contas da União. Inicialmente, o TCU foi definido como uma Entidade Fiscalizadora Superior. Como uma EFS, observou-se que a Corte de Contas possui a atribuição para o aperfeiçoamento da gestão do Estado brasileiro. Como dito anteriormente, a Corte elabora orientações, mas, nesse momento, foi possível identificar que sua atuação não ocorre de forma isolada no mundo – o TCU também recebe orientações.

Neste sentido, sendo uma Entidade Fiscalizadora Superior, o TCU faz parte de algumas organizações internacionais que reúnem instituições com atribuições semelhantes (regional ou globalmente organizadas) e que trabalham juntas para obtenção de um aperfeiçoamento mútuo. A mais importante dessas organizações é, sem dúvida, a INTOSAI, que possui representatividade global.

Note-se que, para a INTOSAI, o desenvolvimento sustentável é visto como um objetivo essencial da gestão pública. Desta forma, a organização busca orientar, através de seu grupo de trabalho específico para a questão das auditorias ambientais – o WGEA, a sua devida prática, criando e difundindo metodologias de atuação para as diversas EFSs.

Diante da importância da realização de auditorias ambientais pelo Tribunal de Contas da União, a pesquisa buscou definir objetivamente o que seria uma auditoria ambiental no setor público. Analisando criticamente diversas conceituações, algumas ponderações foram feitas. Restou claro que o aspecto subjetivo não é o mais importante quando se trata de uma auditoria ambiental no setor público.

Primeiramente porque a auditoria ambiental não é só realizada por órgãos de controle ambiental, haja vista sua realização por parte da Corte de Contas. Além disso, a auditoria não tem o foco apenas no desempenho ambiental de uma determinada instituição de forma geral, avaliando todas as suas práticas capazes de gerar possíveis efeitos no meio ambiente. Ao contrário, como visto no texto a auditoria pode ter por objetivo avaliar uma determinada política ambiental largamente difundida em diferentes instituições e/ou órgãos públicos, não se interessando pela instituição em si, mas pela eventual adoção dos critérios determinados por essa política ambiental em si, não avaliando outros elementos.

É o caso, por exemplo, de auditoria citada que avaliou o uso racional e sustentável de água, papel e energia elétrica por órgãos e entidades da Administração Pública federal. Nessa auditoria, o TCU focou em tais aspectos específicos, deixando de lado outras questões passíveis de avaliação ambiental, como uso de materiais biodegradáveis ou descarte de resíduos sólidos, por exemplo.

Também foi assinalado que o termo auditoria ambiental não precisa estar associado, necessariamente, a uma auditoria somente ambiental. Assim, uma auditoria pode levar em consideração aspectos ambientais – como é o caso da análise das prestações anuais de contas do Presidente da República, ao passo que pode existir uma auditoria que contemple questões apenas ambientais.

As possibilidades são múltiplas e, neste caso, quanto menos rótulos existir é melhor, pois aumenta a maleabilidade de uma auditoria que não precisa se restringir a determinados aspectos. Ademais, vale dizer que é impossível dissociar completamente os aspectos ambientais dos sociais e dos econômicos, o que resulta dizer que a preocupação com elementos ambientais naturalmente pode produzir indiretamente reflexos socioeconômicos, e vice-versa.

Conforme foi assinalado no texto, a atuação do TCU na aplicação da sustentabilidade como critério de controle externo possui diversas dimensões. O que interessa é basicamente que verbas públicas não podem ser desencadeadoras de danos ao meio ambiente ou de situações que comprometam os objetivos do desenvolvimento sustentável do país, sejam estas promovidas por agentes públicos ou privados. Neste sentido, tais agentes devem agir com

respeito às normas ambientais do ordenamento jurídico pátrio e aos princípios constitucionais. Outrossim, órgãos e entidades de caráter ambiental ou voltados à execução de políticas públicas que se caracterizem pelo elemento da sustentabilidade devem dispor dos recursos públicos com economicidade para o atingimento de seus fins colimados.

No que diz respeito à regulamentação da atuação do Tribunal de Contas da União nesta seara, restou claro que a Constituição Federal de 1988 em conjunto com grande arcabouço legal e regulamentar assegura a competência do TCU na matéria, sublinhando inclusive uma preferência por um controle mais pedagógico e preventivo, como relatado anteriormente, em contrapartida ao controle mais formal e *a posteriori*, mas que também tem seu lugar e importância.

Contudo, cabe ressaltar o fato de que alguns desses regulamentos pecam pelo excesso de abstratividade, como é o caso da Portaria 383/1998, documento que aprovou a estratégia de atuação para o controle da gestão ambiental, e que fala em linhas muito gerais. Por outro lado, destaca-se que a influência das referidas orientações de organizações internacionais, como a INTOSAI, foi benéfica, influenciando na criação de um Manual de Auditoria Ambiental (menos abstrato), aprovado na Portaria nº 214 do TCU/2001.

Vale dizer que, ficou constatado no texto que a própria atuação da Corte de Contas, ao aplicar a sustentabilidade como parâmetro em suas ações de controle externo, pode ser considerada como uma política pública. Isto porque está claro que se trata de um problema público, o qual o TCU se voltou, sob a autorização constitucional, a tratar e remediar. Atuação essa que se escora, também, no princípio do controle dos diferentes níveis da Administração Pública, previsto, conforme assinalado no texto, nos arts. 13 e 14 do Decreto-lei 200/1967.

Finalmente, no terceiro e último capítulo, a pesquisa analisou a sustentabilidade das contas do governo federal sob o referencial das mudanças climáticas. Com a intenção de identificar e comprovar o emprego da sustentabilidade como critério de controle pelo TCU, a temática das mudanças climáticas foi selecionada como objeto específico para análise, por representar uma correlação intrínseca com a doutrina do desenvolvimento sustentável.

Uma metodologia específica foi adotada, em razão da existência de grande quantidade de acórdãos do Plenário do Tribunal de Contas da União referenciando questões associadas ao tema das mudanças climáticas. Desta maneira, a pesquisa utilizou como referencial de pesquisa os acórdãos exarados pelo Plenário da Corte de Contas em análises anuais de contas presidenciais.

Ainda dentro destas decisões a procura foi por menções do TCU às ações de controle externo nesta seara levadas a efeito pela própria Corte. Isto porque, conforme assinalado no

texto, com essa abordagem seria possível aferir o compromisso da instituição de utilizar o tema das mudanças climáticas como parâmetro em suas ações, atestando sua preocupação com a sustentabilidade nas políticas públicas, especialmente no que diz respeito a sua ação indutora da promoção da sustentabilidade.

Note-se que a maior auditoria levada a efeito pelo Tribunal de Contas da União, qual seja, a Auditoria Global Coordenada em Mudanças Climáticas, teve inspiração em orientações do grupo de trabalho voltado à questão das auditorias ambientais, o WGEA da INTOSAI. Diante deste cenário, é possível observar a pouca preocupação orgânica das autoridades nacionais em relação à temática, mesmo com a instituição da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas no final de 2009 (após, portanto, da realização das auditorias operacionais ensejadas pela referida Auditoria Global).

E esse desinteresse pode ser observado também nas menções dos resultados dessas auditorias e das demais analisadas no contexto das análises anuais de contas. O TCU observou ineficiência em diversas ações voltadas à adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. Verificou-se, por exemplo, a existência de órgãos públicos encarregados de desenvolver políticas neste sentido com quadro de pessoal insuficiente e falta de recursos orçamentários (caso da Sudam mencionado no texto).

Cumprir assinalar que esse baixo nível de preocupação pode ser identificado em diferentes órgãos públicos de diferentes áreas, o que inviabiliza tanto o planejamento de políticas públicas voltadas para a questão das mudanças climáticas, e sua própria implementação. E, ainda quando existam estruturas ou mesmo políticas já elaboradas, notou-se a existência de iniciativas esparsas e desarticuladas. Essa falta de integração ocasionou, em muitos casos, a indefinição de papéis e de responsabilidades.

O Estado brasileiro, de acordo com a pesquisa, também demonstrou pouca adesão a convenções internacionais atinentes aos problemas causados pelas mudanças no clima do planeta. Além disso, notou-se o baixo compromisso com compromissos importantes, como a Agenda 21, resultando num quadro de baixa internalização.

Contudo, as críticas não devem recair somente no seio da Administração Pública federal. Na pesquisa não foi observada qualquer ação de controle externo relativo ao tema em epígrafe nas análises de contas presidenciais referentes aos exercícios dos anos de 2013, 2014 e 2015. A redução na importância atrelada a essa temática restou evidente.

As análises das contas presidenciais dos referidos anos demonstram uma mudança importante na agenda da Corte de Contas, que deixou um pouco de lado a implementação de ações de controle externo com fundamento no parâmetro da sustentabilidade – visivelmente

dedicou menos importância ao assunto, como se pode constatar na não menção de tais ações nas referidas análises anuais de contas presidenciais. E, especialmente no ano de 2015 deixou por completo de sequer avaliar o desempenho do governo na concretização de suas metas ambientais. Constatou-se que a atenção devotada ao parâmetro financeiro e orçamentário ganhou maior magnitude do que em anos anteriores, ao menos nas análises de prestações de contas do executivo.

Não obstante ser função primordial do TCU a atenção às finanças do Estado e, conseqüentemente, o gasto sóbrio dos recursos públicos, vale dizer que a atenção à sustentabilidade e sua aplicação como parâmetro de controle são tão importantes e determinantes para o futuro da sociedade e seu desenvolvimento quanto as questões fiscais e econômicas.

Desta maneira, cumpre ao Tribunal de Contas da União seguir o desígnio afirmado na Constituição Federal de 1988 em consonância com a ordem social internacional, a qual consagrou, do mesmo modo, a importância da atuação das Entidades Fiscalizadoras Superiores de forma a conduzir a gestão pública a um desenvolvimento de veras sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS

ALDANA, Bibiana Guevara. **Avaliação Ambiental: Base para o Enfoque do Controle Fiscal**. In: Revista do Tribunal de Contas da União - nº 100 (abr./jun. 2004)- Brasília: TCU, 2004. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-n-100-abr-jun-2004.htm>>. Acesso em: 15 jun 2016;

ANA. Agência Nacional de Águas. **Mudanças Climáticas e Recursos Hídricos**. Disponível em: <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/portais/MudancasClimaticas/mudancasclimaticas.aspx>>. Acesso em: 06 fev 2016;

ANDERSON, C. W. **The place of principles in policy analysis**. *American Political Science Review*, v. 73, n. 3, p. 711-723, set. 1979 *apud* SECCHI, 2013;

ANGELOTTI, Francislene; SÁ, I. B.; PETRERE, Vanderlise Giongo. **Mudanças climáticas e o Semiárido brasileiro: o papel da Embrapa Semiárido e suas ações de pesquisa**. (Embrapa Semiárido. Série Documentos, 223). Petrolina: Embrapa Semiárido, 2009. 26 p.. Disponível em: <<http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/17552/1/Documentos-223.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2017;

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 13ª ed. Rio de Janeiro. Lúmen Juris: 2011;

ACHKAR, Azor El. **Auditoria Ambiental Pública**. *Revista Controle Público*, v. 1, p. 63-63, 2009;

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003;

BARROSO, Luis Roberto. **Conferência Magna de Encerramento da XXI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil**. Curitiba, 24 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI145656,91041-Luis+Roberto+Barroso+encerra+Conferencia+da+OAB+com+10+propostas+para>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006;

BOIVIN, Benoît. **La verification environnementale**. *Développements Récents en Droit de l'Environnement*, p. 81. 1992 *apud* MACHADO, 2004.

BRASIL. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 08 jan. 2016;

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 jan. 2016;

_____. **Lei nº 8.443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 06 jun. 2016;

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **RE 134.297**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 22-9-1995. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **MS 22.164**, Rel. min. Celso de Mello, julgamento em 30-10-1995, Plenário, DJ de 17-11-1995. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

_____. **Lei nº 9.433**, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em: 08 jan. 2016;

_____. **Decreto nº 2.652**, de 1º de julho de 1998. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm>. Acesso em: 14 set. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 383**, de 5 de agosto de 1998. Aprova a Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental, resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental - PDF/A. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CPORTN%5C20090206%5CPRT1998-383.doc>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 16 maio 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União**. Aprovado pela Portaria nº. 214, de 28/06/2001. Brasília: TCU, 2001.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **RESOLUÇÃO CONAMA nº 306**, de 5 de julho de 2002. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30602.html>>. Acesso em: 15 jun. 2016;

_____. **Lei nº 12.187**, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm>. Acesso em: 08 jan. 2016;

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADPF 101**, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 2.293/2009 - Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 30/09/2009. Ata 40/2009. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight> >. Acesso em: 26 set. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 2.354/2009 - Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 07/10/2009. Ata 41/2009. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight> >. Acesso em: 26 set. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 2.462/2009 - Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 21/10/2009. Ata 44/2009. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight> >. Acesso em: 26 set. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 2.513/2009 - Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 28/10/2009. Ata 45/2009. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight> >. Acesso em: 26 set. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1.306/2010 - Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 09/06/2010. Ata 19/2010. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight> >. Acesso em: 26 set. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1.550/2010 - Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 30/06/2010. Ata 23/2010. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight> >. Acesso em: 26 set. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 2.671/2010 - Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 06/10/2010. Ata 37/2010. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2010-10-06;2671>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

_____. **Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010**. Regulamenta os arts. 6o, 11 e 12 da Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm>. Acesso em: 06 fev. 2017;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 496/2011 - Plenário**. Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Sessão de 23/02/2011. Ata 06/2011. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2011-02-23;496>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 605/2011 - Plenário**. Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Sessão de 16/03/2011. Ata 08/2011. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2011-03-16;605>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1.406/2011 - Plenário**. Relator: José Múcio Monteiro. Sessão de 01/06/2011. Ata 20/2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight>>. Acesso em: 26 set. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1.752/2011 - Plenário**. Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Sessão de 29/06/2011. Ata 25/2011. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight>>. Acesso em: 26 set. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 246**, de 30 de novembro de 2011. Altera o **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/regimento.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1.204/2012 - Plenário**. Relator: Ministro José Jorge. Sessão de 23/05/2012. Ata 18/2012. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight>>. Acesso em: 26 set. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1.404/2012 - Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 06/06/2012. Ata 21/2012. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight>>. Acesso em: 26 set. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1.454/2012 - Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 13/06/2012. Ata 22/2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight>>. Acesso em: 26 set. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1.274/2013 - Plenário**. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 29/05/2013. Ata 18/2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight>>. Acesso em: 26 set. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 570/2014 - Plenário**. Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Sessão de 12/03/2014. Ata 07/2014. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2014-03-12;570>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 833/2014 - Plenário**. Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Sessão de 02/04/2014. Ata 10/2014. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2014-04-02;833>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1.38/2014 - Plenário**. Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Sessão de 28/05/2014. Ata 18/2014. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighL>>. Acesso em: 26 set. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014a. 91p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b. 96p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1.464/2015 - Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 17/06/2015. Ata 22/2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighL>>. Acesso em: 26 set. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 2.461/2015 - Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 07/10/2015. Ata 40/2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighL>>. Acesso em: 26 set. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União** / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, Centro de Documentação, 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25232C6DE015265358C6F16B6&inline=1>>. Acesso em: 15 jun. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1.497/2016 - Plenário**. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 15/06/2016. Ata 22/2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighL>>. Acesso em: 26 set. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. Portal do TCU na *Internet*. **Consulta Textual**. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Index.faces>>. Acesso em: 10 out. 2016;

_____. Tribunal de Contas da União. Portal do TCU na *Internet*. **Imprensa: Dúvidas Frequentes**. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia>. Acesso em: 08 jan. 2016;

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional**. *Tékhnê*, Barcelos, n. 13, p. 07-18, jun. 2010. Disponível em <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n13/n13a02.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2016;

CARTA DA AMAZÔNIA. **I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas**. Manaus, 19 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/assets/conteudo/uploads/carta-da-amazoniaagendatribunais-de-contas.pdf>>. Acesso em: 13 jun 2016;

CARVALHO, Thomaz Jefferson. **Breves comentários sobre a visão antropocêntrica do Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 58, out 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4653>. Acesso em: 08 jan. 2016;

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011;

CEMADEN. Centro Nacional de Monitoração e Alerta de Desastres Naturais. **Implementação de ações e projetos**. Disponível em <<http://www.cemaden.gov.br/implementacao-de-acoes-e-projetos/>>. Acesso em: 06 fev 2017;

COMPARATO, Fábio Konder. **O poder de controle na sociedade anônima**, 3. ed. São Paulo: Forense, 1983;

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. (1988). **Nosso Futuro Comum**. RJ. Ed. FGV. 1988;

COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. **Diretiva 1.836/1993** *apud* MACHADO, 2004.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. NJ: Prentice Hall, pp. 2-16, 1995;

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária **Espaço Temático “Agricultura de Baixa Emissão de Carbono”. Perguntas e Respostas**. Disponível em <<https://www.embrapa.br/tema-agricultura-de-baixo-carbono/perguntas-e-respostas>>. Acesso em: 06 fev 2017;

FISCHER, J., DIAS, T.; ANELLO, L.F.S. **A Importância da Auditoria Ambiental como Ferramenta de Gestão Ambiental**. *Competência* (Porto Alegre), v. 6, p. 135-147, 2014. Disponível em: <<http://seer.senacrs.com.br/index.php/RC/article/view/23>>. Acesso em: 20 jun 2016;

FONTES, André Ricardo Cruz. **Esboço teórico sobre o abono anual no Direito Previdenciário**. In: Melissa Folmann; Suzani Andrade Ferraro. (Org.). **Previdência - Entre o Direito Social e a Repercussão Econômica no Século XXI**. 1ed. Curitiba: Juruá, 2009, v. , p. 29-35;

FREDERICK, Shane; LOEWENSTEIN, George; O'DONOGHUE, Ted. **Time Discounting and Time Preference: a critical review**, *Journal of Economic Literature*, v. 40, n. 2, p. 351-401, 2002 *apud* FREITAS, 2015;

FREITAS, Juarez. **Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração**. *Sequência* (Florianópolis), n. 70, p. 115-133, jun. 2015. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/seq/n70/0101-9562-seq-70-00115.pdf>>. Acesso em: 11 mai 2016;

GIANNETTI, Eduardo. **O valor do amanhã: ensaio sobre a natureza de juros**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005;

GLIGO, N.. **Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas y implícitas**. Revista de la Cepal, Santiago, n. 63, p.51-63, dic. 1997 *apud* LIMA, 2005.

GODARD, Oliver. **Environnement Soutenable et Développement Durable: Le modèle néo-classique en question**. Paris: Environnement et société 91- CIRED, 1991 *apud* MONTIBELLER FILHO, 1993;

HÄBERLE, Peter. **Nachhaltigkeit und Gemeineuropäisches Verfassungsrecht**. In: WOLFGANG KAHL (org.), **Nachhaltigkeit als Verbundbegriff**, Tübingen, 2008, p. 200 *apud* CANOTILHO, 2010;

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. New York and London: W. M. Norton, 1999;

INTOSAI. Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental (WGEA). **Evolução e tendências em auditoria ambiental / Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da INTOSAI**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2009. 91 p.;

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005;

KAUFMANN, Arthur. **Filosofia do Direito**, trad. António Ulisses Cortês, 5ª ed. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian. 2014 (edição original alemã: 1997);

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão -- a reiventção do estado social no mundo contemporâneo**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012;

KOSHIBA, Luiza; PEREIRA, Denise Manzi Frayze. **História geral e Brasil: trabalho, cultura, poder: ensino médio**. 1ª. ed. São Paulo: Atual, 2004;

KUHN, Thomas S.. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. 5 ed. São Paulo: Perspectiva, 1998. 258 p. Tradução Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. Título original: *The Structure of Scientific Revolutions*. Data de publicação original: 1962.

LAYRARGUES, P. P.. **Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito?**. Proposta, Rio de Janeiro, v. 24, n.71, p. 1-5, 1997;

LEXML. **Rede de Informação Legislativa e Jurídica**. Disponível em <<http://www.lexml.gov.br/>>. Acesso em: 10 out. 2016;

LIMA, Luiz Henrique Moraes de. **O Tribunal de Contas da União (TCU) e a gestão ambiental brasileira: experiência recente**. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v.3, n.3, p. 01-13, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v3n3/v3n3a10.pdf>>. Acesso em 06 jun 2016;

LINDBLOM, Charles E. (1959). **Muddling through: a ciência da decisão incremental**. IN: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, Jose Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: EdUNB, 2010, p. 161-202;

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Auditoria Ambiental**. In: Revista do Tribunal de Contas da União - nº 100 (abr./jun. 2004)- Brasília: TCU, 2004. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-n-100-abr-jun-2004.htm>>. Acesso em: 15 jun 2016;

MARTELLI, Mario; RANGONE, Nicoletta. **La qualità delle regole**. Bologna: Il Mulino, 2011 *apud* FREITAS, 2015;

MARTINS, H.. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. Tese apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para a obtenção do grau de doutor em administração. Brasil, 2003 *apud* BRASAIL, 2014a;

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 6ªed. São Paulo: Saraiva, 2011;

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2006 *apud* CARVALHO, 2008;

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável- conceitos e princípios**. Textos de Economia. Florianópolis, v. 4, a. 1, p. 131-142, 1993. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/download/6645/6263>>. Acesso em: 08 jan. 2016;

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 161p.;

NACIONES UNIDAS. **Algunas propuestas de contabilidad ambiental, Preliminary Draft of Part Y:General Concepts**, New York, 1990 *apud* ALDANA, 2004;

PINTO, Helena Elias; MORAES, Daniel Cardoso de. **Entre discricionariedade legítima e a arbitrariedade camuflada: os impactos dos novos paradigmas de juridicidade democrática no exercício da função administrativa**. In: CALDAS, Roberto. (Org.). **Direito e Administração Pública**. 1ed.Florianópolis: , 2014, v. 1, p. 78-106;

RAYNAUT, Claude, Zanoni, Magda. **La Construction de l'interdisciplinarité en Formation intégrée de l'environnement et du Développement**. Paris:Unesco (Document préparé pour la Réunion sur les Modalités de travail de CHAIRES UNESCO DU.DÉVELOPPEMENT DURABLE. Curitiba, 1 - 4 juillát 1993 - mimeo) *apud* MONTIBELLER FILHO, 1993;

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais - ANPOCS, n.30 (fev.96);

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013;

SEIFFERT, M. E. B. **Gestão ambiental: instrumentos, esferas de ação e educação Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2010 *apud* FISCHER, DIAS, ANELLO, 2014;

SOUZA, Celina (2006). **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In: ROCHMA, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007;

THIEFFRY, Patrick. **L'opportunité d'une responsabilité communautaire du pollueur — Les distortions entre les États-membres et les enseignements de l'expérience américaine**. *Revue Internationale de Droit Comparé* 1103-123, 1994 *apud* MACHADO, 2004;

TORRES, Ricardo Lobo. **O tribunal de contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade**. *Rev. Inf. Legisl.*, Brasília, a.31, n.121, p.265-271, jan./mar. 1994;

WEISS, Carol H.. **Evaluation: Methods for Studying Programs & Policies**. Prentice-Hall, 1988;

WIKIPÉDIA. **Al Gore**. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Al_Gore>. Acesso em: 13 set. 2016;

WORLD BANK.. **Governance: the World Bank's experience**, 1994 *apud* BRASIL, 2014a;

_____. **Chapter 12. Governance and management**. In: *Global Evaluations Sourcebook*, 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTGLO-REGAPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>>. Acesso em 16 maio 2016 *apud* BRASIL, 2014b.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS CONSULTADAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 17.ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2012;

BARBÉ, Esther. **Relaciones internacionales**. Madrid: Tecnos, 2003;

BEHN, Robert D. **Policy Analysis and Policy Politics**. In: Policy Analysis. Vol. 7 No. 2 (Spring 1981), pp. 199-226;

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. **Direito das políticas públicas**. Coimbra: Almedina, 2009;

JOHNSON, Janet Buttolph; REYNOLDS, H. T.; MYCOFF, Jason D.. **Political science research methods**. Washington, D.C.: CQ Press, 2008;

KANT, Immanuel. (1781). **Crítica da Razão Pura**. São Paulo: Abril Cultural, 1974;

. _____. (1785) **Fundamentação da metafísica dos costumes**. [Tradução Antonio Pinto de Carvalho] Companhia Editorial Nacional: São Paulo, 1964;

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policy**. Boston: Little, Brown, 1984;

LOWI, Theodore. **O Estado e a ciência política ou como nos convertemos naquilo que estudamos**. IN: Boletim Informativo Bibliográfico. São Paulo: Anpocs, n. 38, 1994, p. 3-14;

MARQUES, E.C. (Org.); FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. 1. ed. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora UNESP e Editora FIOCRUZ, 2013. v. 1. 282p;

MARTINS, Gustavo do Amaral. **Direito, Escassez & Escolha: critérios jurídicos para lidar com a Escassez de Recursos e as Decisões Trágicas**. 2.^a. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 220p ;

PERLINGEIRO, Ricardo. **É a reserva do possível um limite à intervenção jurisdicional nas políticas públicas sociais?**. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, v. 2, p. 163-185, 2013;

QUEIROZ, Maria do Socorro Azevedo de. **Judicialização dos direitos sociais prestacionais: a efetividade pela interdependência dos direitos fundamentais na Constituição Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2011;

STIGLER, George J. **Teoria da regulação econômica**. (Original: The Theory of Economic Regulation. Bell Journal of Economics and Management Science 2 Spring. Chicago Studies in Political Economy. Chicago: The University of Chicago Press, 1971). Tradução: Emerson Fabiani. In: MATTOS, Paulo (Coord.). Regulação econômica e democracia: o debate norteamericano. São Paulo: Ed. 34, 2004;

SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. 5.ed. Rio de Janeiro Ed. Civilização Brasileira. 2012. (Original: Justice: What's the Right Thing to Do? New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009);

TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial e os direitos fundamentais**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 177:29-49, jul./set. 1989;

WEBER, Max. **Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma Construção do Tipo Ideal**. In: CAMPOS, Edmundo (organização e tradução). Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro, Zahar Editôres, 1966, p. 16.